

Peter C. Heap

Mondialisation et réforme des sommets internationaux

Le L-20, un projet de gouvernance internationale



L'Harmattan

IDRC



CRDI

pul

Mondialisation et réforme des sommets internationaux

Le L-20, un projet de gouvernance internationale

This page intentionally left blank

PETER C. HEAP

Mondialisation et réforme des sommets internationaux

Le L-20, un projet de gouvernance internationale

Traduit de l'anglais par
Anne-Hélène Kerbiriou

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

L'Harmattan

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société d'aide au développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

Cette édition est publiée conjointement par Les Presses de l'Université Laval, le Centre de recherche pour le développement international et L'Harmattan

Les Presses de l'Université Laval

2305, rue de l'Université
pavillon Pollack, bureau 3103
Québec (Québec), Canada G1V 0A6
www.pulaval.com

Centre de recherches pour le développement international

BP 8500, Ottawa (Ontario), Canada, K1G 3H9
www.crdi.ca/info@idrc.ca
ISBN 978-1-55250-415-4 (édition électronique)

© Centre for Global Studies

Tous droits réservés.

Imprimé au Canada

Dépôt légal 4^e trimestre 2008

Aucune partie de cet ouvrage, y compris sa couverture, ne peut être reproduite, sauvegardée dans un dispositif d'archivage ou transmise par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre) sans l'autorisation écrite préalable de l'éditeur.

ISBN: 978-2-7637- 8707-7 (PUL)

ISBN: 978-2-296-06039-5 (L'Harmattan)

Les Presses de l'Université Laval
Pavillon Pollack, bureau 3103
2305, rue de l'Université
Québec (QC)
G1V 0A6
www.pulaval.com

L'Harmattan
5-7, rue de l'École Polytechnique
75005 Paris - France
Tél. 01 40 46 79 20
Fax 01 43 25 82 03

À Lynda

This page intentionally left blank

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	1
Avant-propos.....	3
Introduction. Affronter les Cavaliers.....	7
Chapitre I. Genèse du projet L-20.....	9
Chapitre II. Hypothèses de base	15
Chapitre III. Déterminer l'objectif, délimiter le projet.....	25
Chapitre IV. Ajuster la trajectoire	37
Chapitre V. Intégrer les États-Unis, pièce centrale du puzzle de la gouvernance mondiale.....	51
Chapitre VI. Équité mondiale et recherche de légitimité.....	59
Chapitre VII. Leçons, grandes et petites	77
Chapitre VIII. Faire du L-20 une réalité	91
Chapitre IX. Composants de base du L-20.....	103
Chapitre X. Étapes suivantes	111
Chapitre XI. Les Cavaliers.....	123
Postface. Le point de vue du très honorable Paul Martin	125
Annexes.....	131
A : Liste des réunions du projet	132
B : Graphique des options de composition du L-20.....	134
C : Liste des partenaires et donateurs.....	135
D : Liste des entrevues post-conférences	137
Glossaire.....	141
Références	145
Index	149

This page intentionally left blank

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage raconte l'histoire d'un projet auquel ont participé nombre de gens talentueux pendant plusieurs années. Mon rôle, en tant que chroniqueur, exige donc que je reconnaisse ma dette envers eux tous pour la grande qualité de leur travail et leurs efforts soutenus à l'égard de ce que je considère être un aspect extrêmement important de l'évolution de la gouvernance mondiale.

Et en plus de la reconnaissance de ces efforts, je dois adresser des remerciements particuliers à un certain nombre de collègues qui m'ont aidé tout au long du chemin. Pour commencer au plus haut (au moins en termes de rang), j'aimerais remercier le très honorable Paul Martin pour son implication dans le projet L-20 dans son ensemble, et pour sa patience et le soin avec lequel il a révisé la première version de cet ouvrage. Le fait qu'il ait accepté de rédiger une postface très éclairante à ce livre nous a fait extrêmement plaisir.

Je suis également très reconnaissant aux seize distingués participants de ce projet (mentionnés l'annexe D de ce volume) qui ont aimablement coopéré aux entrevues postérieures aux ateliers de l'été 2006. Leurs commentaires et leurs suggestions ont toujours été très utiles et constructifs.

Plus près de chez moi, je dois remercier Gordon Smith et Barry Carin de m'avoir donné l'opportunité d'entreprendre cette tâche. Ils m'ont généreusement accordé leur aide et d'incalculables informations dont ils avaient la primeur (la plupart du temps à l'heure du déjeuner) au sujet d'un important processus dont ils étaient les initiateurs et qu'ils continuent d'animer aujourd'hui. J'ai également beaucoup apprécié le soutien continu et l'aptitude à la recherche d'informations de Clint Abbott, au Centre for Global Studies.

Enfin, je voudrais remercier Lynda Cronin pour ses encouragements et ses conseils avisés durant toute la période où cet ouvrage a pris forme. Ce livre lui est dédié, avec tout mon amour et mon admiration.

AVANT-PROPOS

Dès la fin de mes premières années d'études à l'Université de Chicago, en octobre 1962, je me suis intéressé aux problèmes à l'échelle mondiale qui pourraient affecter l'avenir de l'humanité. La Crise des missiles cubains me fit comprendre à quel point nous sommes vulnérables. De fait, cette crise nous fit réaliser chez nous, dans nos foyers, que nous pourrions mourir pour des raisons éloignées de nous de milliers de kilomètres en n'étant avertis que trente minutes à l'avance, au maximum. Le monde rétrécissait, de toute évidence.

En regardant par la fenêtre de mon appartement de Chicago, je voyais des enfants d'âge scolaire jouer dans la ruelle – même les jours de semaine. Ils n'allaient pas à l'école. On voyait peu d'adultes avec eux – seulement des femmes. Quelles conséquences cela aurait-il ? Pas très loin, il y avait les quartiers généraux d'un groupe étrange qui se faisait appeler les Black Muslims. La colère qui irradiait de là était quasiment palpable. Où cela mènerait-il ? N'y avait-il pas un point de rupture dans ce que l'on pouvait tolérer de différence dans la richesse et le bien-être ?

Je me mis à m'intéresser de plus en plus à la politique internationale, en particulier à la manière dont nous nous gouvernions nous-mêmes à travers les institutions et les législations internationales. Hans Morgenthau nous avait fait prendre conscience de l'importance des intérêts internationaux. Je compris clairement que les gouvernements avaient besoin de ces intérêts pour les inciter à agir, d'autant plus si l'action devait avoir des conséquences importantes. Les valeurs étaient elles aussi importantes, mais n'étaient pas une condition suffisante.

Je décidai de terminer mes études au MIT, qui proposait un cursus en études stratégiques. Grâce à William Kaufman, je pris de plus en plus conscience des conséquences des incertitudes, des différences de perception et des problèmes de communication. William Kaufman, à ce moment, travaillait à

temps partiel comme conseiller de Bob McNamara, Secrétaire de la Défense. Ce dernier produisit un superbe film intitulé *The Fog of War*, qui évoquait sa vision de l'intérieur de la Crise des missiles cubains. La ligne de fond de cette narration par McNamara était que le monde se trouvait tout près d'une guerre nucléaire. Plus inquiétant encore, la guerre aurait très bien pu se déclencher, non parce que différents États auraient pu réellement vouloir un tel conflit, mais par inadvertance.

Au cours des décennies suivantes, j'ai occupé différents postes, autant à l'extérieur du Canada qu'à Ottawa. Mon expérience professionnelle, à l'OTAN à la fin des années 1960 et en tant qu'ambassadeur de 1985 à 1990, me confirma la fragilité de l'ordre international. Le fait de travailler à Ottawa au Bureau du conseil privé du gouvernement du Canada m'en apprit énormément sur la manière dont les gouvernements prennent leurs décisions. Il y avait de toute évidence un fossé entre notre interdépendance croissante envers le monde et nos moyens de gouverner cette interdépendance.

En 1994, le Premier ministre Jean Chrétien me demanda d'être son sous-ministre des Affaires étrangères et son représentant personnel aux sommets du G-7/G-8. Je restructurai le Département des Affaires étrangères afin d'y installer un groupe fort, capable de s'attaquer au programme naissant des questions encore inhabituelles. Cela allait des changements climatiques au crime organisé transfrontières. Il m'apparaissait de plus en plus clairement que la gouvernance mondiale, dans ces différents secteurs, était déphasée. Il était également clair à mes yeux que les tentatives d'améliorer la gouvernance mondiale se heurtaient à des difficultés – provenant en grande partie des perceptions des intérêts nationaux qui se limitaient à leur propre perspective temporelle. Et cette perspective était essentiellement déterminée par le calendrier électoral.

Observer le G-7/G-8 de près, ce fut une expérience inestimable. Il était clair que les leaders avaient une vision plus large et qu'ils étaient souvent contrariés par la vision à œillères de leurs ministres. Ils s'intéressaient aux grands problèmes mondiaux ; une année, par exemple, les discussions se concentrèrent sur les maladies infectieuses en train de se répandre. Il était clair, également, que les dynamiques interpersonnelles entraient pour beaucoup en ligne de compte. Les participants sont devenus plus ou moins amis ; on parle différemment aux gens que l'on rencontre régulièrement et que l'on appelle par leur prénom.

Aussi imaginez quelle fut ma joie, lorsque je rencontrai Paul Martin, qui était à ce moment ministre des Finances, et qu'il me dit que le plus

important des défis auquel le monde était confronté était de gérer notre interdépendance mondiale croissante. Bien qu'il ait eu pour mandat de se concentrer sur les questions financières internationales, son intérêt était bien plus large. Lorsque, le moment venu, monsieur Martin devint Premier ministre, il apporta dans ses fonctions à la tête du gouvernement le désir d'appliquer les leçons qu'il avait apprises d'un groupe de vingt ministres des Finances. De mon côté, je quittai la fonction publique en 1997 pour fonder le Centre for Global Studies à l'Université de Victoria. Il n'est guère étonnant, compte tenu de mon cursus, que ce dernier se soit focalisé sur les questions de gouvernance mondiale.

Cet ouvrage décrit l'initiative du Premier ministre Paul Martin de créer le L-20, et le parcours de cette création. Ou du moins, il décrit ce qu'un groupe de gens dirigés par John English et moi-même ont tenté de faire, à la fois pour tester la validité de l'idée et pour lui gagner des supporters. Bien que plusieurs d'entre nous aient eu une expérience des affaires gouvernementales, nous ne faisons plus partie du gouvernement. Nous vivions à présent dans l'environnement des think tanks. Notre nouvelle tâche consistait à créer un large réseau pour la diffusion d'idées utiles et de faire connaître ce que nous avions découvert à ceux qui prenaient les décisions, dans l'espoir qu'à leur tour ils auraient le désir d'agir.

Je dois une reconnaissance particulière à mon ami et collègue au gouvernement et en-dehors, Barry Carin, qui a travaillé plus que quiconque à ce projet. Il en a conçu l'approche, organisé les rencontres et rédigé les rapports.

Nous devons également remercier nos différents subventionnaires, plus particulièrement le Centre de recherche pour le développement international et l'Agence canadienne internationale pour le développement.

Paul Martin n'est plus au gouvernement. Mais reste sa conviction que les chefs d'État, plus que quiconque, peuvent concrétiser les choses ; je partage cette conviction. À présent, notre travail porte sur la création d'un plus petit groupe, de quatorze pays. Il sera peut-être plus facile pour commencer de se mettre d'accord à quatorze. Les quatorze sont le G-8 plus le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud et le Mexique (les pays du BRICSAM ont été invités à participer pendant quelques heures aux réunions des deux derniers sommets du G-8). Cela fait treize. Nous avons également inclus l'Égypte, car il paraît inconcevable, à mon avis du moins, que les membres du nouveau Sommet

ne comptent pas au moins un pays musulman, l'un de ceux du Moyen-Orient, de préférence.

J'espère que ce livre suscitera l'intérêt d'une grande diversité de lecteurs :

- ceux qui s'intéressent aux problèmes mondiaux et au fossé dans la gouvernance mondiale ;
- ceux qui s'intéressent à la réforme des sommets ;
- ceux qui veulent en savoir plus sur ce qu'il en est aujourd'hui de l'idée du L-20 ;
- et ceux qui recherchent quelques idées sur la manière dont « l'extérieur » peut influencer « l'intérieur ».

Nous serions heureux que vous nous fassiez part de ce que vous pensez ; contactez-nous à cfgs@uvic.ca, afin que nous puissions prolonger la conversation transcrite par cet ouvrage.

Note à l'attention des professeurs d'université

L'information contenue dans cet ouvrage a été développée dans le cadre d'un cours universitaire sur le L-20. Ce cours est disponible sur deux sites Internet : le site du L-20 lui-même (<http://www.L-20.org/learning.php>) et la base de données en ligne IGLOO (<http://www.igloo.org/L-20project>). IGLOO est un réseau en ligne destiné à faciliter l'échange des connaissances entre les individus et les organisations qui étudient, travaillent ou servent en tant que conseillers sur les questions mondialisation.

Gordon Smith
Directeur exécutif
Centre for Global Studies
Université de Victoria

INTRODUCTION

Affronter les Cavaliers

Et je vis venir un cheval blême. Son cavalier s'appelle « la Mort » et il était suivi du séjour des morts. Il leur fut donné le pouvoir sur le quart de la terre et de faire périr les hommes par l'épée, la famine, les épidémies et les bêtes féroces (Apocalypse, 6, 8).

En 1498, un jeune artiste de Nuremberg, Albrecht Dürer, acheva une série de gravures sur bois sur le thème du livre de l'*Apocalypse*. L'une des plus célèbres gravures de cette série était sa représentation saisissante des quatre cavaliers décrits dans le sixième chapitre de ce livre. Il y avait trois autres cavaliers en plus de la Mort. Leurs noms étaient Pestilence, Guerre et Famine.

L'humanité a tenté de venir à bout des quatre Cavaliers pendant des milliers d'années. En certaines parties du monde, leur présence n'est plus qu'une rumeur, une ombre noire que l'on ne rencontre que rarement. Dans d'autres parties, notamment en Afrique et au Moyen-Orient, les Cavaliers étendent leur domination avec une facilité désinvolte et maléfique.

Cet ouvrage porte sur l'un des nombreux efforts récemment entrepris de brider les Cavaliers, de ramener l'ordre, la lumière et l'équité dans les lieux où le chaos, la maladie et la cruauté gagnent du terrain. Cette chronique relate la mobilisation des expériences pratiques et de la connaissance spécialisée de nombreux pays. Les personnes qui participaient à ce projet recherchaient des réponses à quelques-uns des problèmes classiques de la gouvernance. Comment prévenir la guerre ? Comment nourrir les affamés ? Comment loger les sans-abri ? Comment guérir les malades ? Comment décider ensemble d'avancer ?

Le projet que décrit cet ouvrage n'a pas découvert toutes les réponses, mais il a exploré une approche ayant un grand potentiel pour bien faire. Et il s'est confronté à une série de sérieux problèmes que l'impact de la mondialisation a rendu encore plus critiques. À l'heure actuelle, ces problèmes n'affectent pas la vie d'un village, ou d'une ville, ou d'un pays, voire même d'un continent uniquement. Ils nous affectent tous.

This page intentionally left blank

CHAPITRE I

Genèse du projet L-20

Alors que le XX^e siècle touchait à sa fin, le monde paraissait plus petit, les problèmes auxquels il était confronté semblaient plus insolubles encore, et les outils pour répondre à ces problèmes, moins efficaces. Paradoxalement, en même temps, les perspectives de l'humanité paraissaient plus étendues que jamais. Le rythme du changement s'accélérait, d'une sphère à l'autre. Le Mur de Berlin s'écroula, l'ingénierie génétique devint une réalité, l'Internet transforma les pratiques du monde des affaires, et le réchauffement global passa des laboratoires scientifiques aux unes des journaux et aux mains des leaders gouvernementaux. Les vieilles certitudes s'évanouirent, de « nouvelles ères » étaient en vue, et ceux qui avaient le luxe de pouvoir contempler le cours futur des événements étaient tiraillés entre l'espoir et le désespoir. Mais cependant, quelles que puissent être les promesses du nouveau millénaire, les ennemis de toujours – Pestilence, Guerre, Famine et Mort – parcouraient encore la terre.

L'économie mondiale buttait sur la fin du siècle mais, au cours des années 1990, un roulement continu de crises financières remit en question la stabilité du système international établi cinquante ans plus tôt à Bretton Woods. La crise mexicaine de décembre 1994 mena à l'effondrement du peso et fut suivie par le déclin prononcé d'autres marchés émergents. Des crises en Indonésie, en Corée et en Thaïlande en 1997-1998 affectèrent l'intégralité de la région et furent grandement dommageables pour les « tigres » asiatiques. L'instabilité financière se porta en Russie en 1998, au Brésil en 1998-2002, en Turquie en 1999-2002 et en Argentine en 2000-2001. Dans les pays développés, et en particulier dans l'Amérique de l'ère Clinton, l'économie entra en effervescence, mais la « bulle Internet » qui l'entraînait avait des tonalités spéculatives qui finirent par conduire à l'effondrement du marché financier à l'automne 2001. En même temps, les Chinois et les Indiens multipliaient leurs connexions à l'économie mondiale avec tant d'efficacité qu'en Asie, le nombre de gens vivant avec moins d'un dollar par jour diminuait.

de près d'un quart de milliard entre 1990 et 2001¹. La mondialisation échauffait les passions dans les rues, même si elle générait des emplois et une répartition (bien qu'inégale) de la richesse.

Dans les années 1990, la menace d'une guerre entre les superpuissances avait disparu (puisque'il n'en restait plus qu'une), mais la paix paraissait aussi insaisissable que jamais. En 1991, les États-Unis prirent avec succès la tête d'une coalition internationale pour libérer le Koweït de l'occupation iraquienne, mais l'espoir de voir évoluer un nouveau modèle, plus englobant, de la sécurité collective vola en éclats dans les rues de Mogadiscio et les champs de mort de Srebrenica. Bien que les Américains soient parvenus à sortir d'une situation inextricable en Somalie, et qu'ils aient servi d'intermédiaires dans les Accords de Dayton, la volonté politique des États-Unis de donner davantage de sang et d'argent au maintien de la paix internationale s'évapora. Et, ce qui est honteux, le monde privé du leadership des États-Unis ou de quelque autre puissance resta sans rien faire tandis que les massacres du Rwanda tournaient en dérision l'idée que le second millénaire s'achevait sur une communauté mondiale plus « civilisée ».

Puis, au tournant du siècle, deux grands avions s'écrasèrent sur deux grands immeubles du centre de Manhattan et des milliers de gens moururent. Les actions terroristes à grande échelle en milieu urbain n'avaient rien de nouveau. Londres avait subi les bombes de l'IRA ; tant la France métropolitaine que l'Algérie avaient connu une situation identique de guérilla dans les années 1950 et 1960 ; la violence organisée dans les capitales des pays en voie de développement n'était pas inconnue. Mais le cœur de l'Amérique était jusqu'ici resté inviolé, même au cours des deux guerres mondiales. Le 11 septembre 2001, le monde regarda avec horreur se dérouler en temps réel la tragédie dans la ville qui se nommait elle-même la « capitale des médias ». L'exercice « westphalien » du pouvoir, avec ses frontières, ses drapeaux et ses déclarations de guerre formelles semblait s'évaporer.

Les Cavaliers blêmes s'étaient remis à parcourir la terre.

Au cours de la plus grande partie des années 1990, Paul Martin était ministre des Finances du gouvernement canadien. Son expérience à ce poste renforça sa conviction que la gestion de l'interdépendance mondiale toujours croissante était le plus grand défi auquel la communauté mondiale était confrontée. Dès le début de son mandat, Martin travaillait en collaboration étroite avec celui qui était alors sous-ministre des Affaires étrangères, Gordon

1. Organisation des Nations Unies, 2005, *The Millenium Development Goals Report* (New York, United Nations Department of Public Information, DPI/23990 : 6).

Smith. Smith joua le rôle du « sherpa² » canadien lors d'une succession de sommets du G-7³, en supervisant les préparations indépendantes du Canada en tant que représentant personnel du Premier ministre. Afin de mener à bien ces préparations, Smith prenait régulièrement conseil auprès de Martin, non seulement au sujet de questions spécifiques concernant le programme du Sommet, mais aussi au sujet des courants de la pensée internationale, au fur et à mesure de l'évolution des rencontres du G-7.

L'un des développements les plus intéressants dont ils discutèrent fut celui de l'intérêt grandissant que manifestaient les chefs d'État pour élargir les programmes du Sommet, auparavant uniquement réduits aux questions financières et économiques. En substance, les chefs d'État ajoutèrent à leurs délibérations des sujets tels que le changement climatique, la santé, les maladies infectieuses, l'eau, la famine, le crime organisé international, le terrorisme et le contrôle des armes de destruction massive. Plus important encore pour le long terme, les discussions revenaient sans cesse à la question de la gouvernance – comment collaborer plus efficacement en déterminant une voie à suivre pour un monde apparemment régi par les forces aveugles de la mondialisation⁴. Ainsi que l'exprimaient les termes du communiqué du Sommet de Birmingham en 1998,

dans le contexte de la mondialisation croissante, nous sommes plus que jamais interdépendants. Notre défi est de construire et de rendre viable le processus de la mondialisation et de nous assurer que ses bénéfices seront répartis plus largement pour améliorer la qualité de la vie des gens de partout. Nous devons également nous assurer que nos institutions et nos structures pourront soutenir la cadence rapide des changements technologiques et économiques à l'œuvre dans le monde⁵.

-
2. Le terme « sherpa » désigne le fonctionnaire gouvernemental du rang le plus élevé qui agit en tant que représentant personnel d'un chef de gouvernement au cours des préparations d'une réunion du Sommet. Ce fonctionnaire est souvent un fonctionnaire permanent du ministère des Affaires étrangères d'un pays. Les « sous-sherpas » (en général, un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et un autre du ministère des Finances) sont les assistants du sherpa.
 3. Réunions annuelles des chefs de gouvernement des sept pays les plus industrialisés – États-Unis, Royaume-Uni, Japon, France, Allemagne, Italie, Canada – qui ont commencé, sous leur forme actuelle, en 1976.
 4. Gordon Smith, entrevue personnelle, 5 avril 2006.
 5. The Birmingham Summit, 15-17 mai 1998, *Communiqué*, paragraphe 1. En ligne, <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/1998birmingham/finalcom.htm>, consulté le 3 avril 2006, traduction libre.

Les crises financières de la fin des années 1990 finirent par convaincre les ministres des Finances du G-7 que les pays émergents essentiels n'étaient pas adéquatement inclus au cœur des discussions et de la gouvernance économique mondiale. Paul Martin fit le premier geste, en compagnie de Lawrence Summers, Secrétaire du Trésor des États-Unis, dans les discussions qui conduisirent aux quatre premières réunions de 1998 et 1999 impliquant un plus grand groupe de pays (le G-22 et le G-23) puis finalement, en décembre 1999, à l'institutionnalisation d'un dialogue entre des partenaires d'un ensemble constant, le G-20⁶. Il est nécessaire de s'arrêter ici un moment pour décrire le G-20 et son travail continu, parce que ce regroupement est le modèle, au niveau ministériel, de l'approche que Paul Martin et d'autres ont proposé d'appliquer à un groupe similaire de chefs d'État, le L-20. Pour Martin et ses partisans, c'était le meilleur moyen de rendre un monde rétréci plus gouvernable et plus équitable – pour affronter les Cavaliers et les désarçonner.

Les membres du G-20 sont les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales de dix-neuf pays – Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie et Turquie. L'Union européenne (UE) en est également membre, et est représentée par le président tournant de l'UE et la Banque centrale européenne⁷.

Les intentions de ce regroupement sont claires, en termes géographiques et économiques. Aux pays d'origine du G-7 (du G-8 avec l'ajout de la Russie en 1997) du monde développé, se sont ajoutés dix pays qui ont pris la tête des marchés en émergence, ainsi que l'Australie et l'Union européenne. La répartition régionale n'est pas précise (l'Europe est largement surreprésentée, et l'Afrique sous-représentée), et cette liste est biaisée, puisqu'elle ne comprend que de grands pays (en termes d'étendue géographique, de population et de niveau économique), ce qui rend discutable la possibilité de prendre pleinement en compte les préoccupations spécifiques de la grande majorité des pays (souvent de petite taille) figurant sur les rôles des Nations unies. D'un autre côté, le G-20 représente effectivement environ 90% du produit mondial brut et 80% du commerce mondial, ainsi que les deux tiers de la population mondiale. Aussi, en supposant que le monde devrait avoir un comité de

6. Gordon Smith, entrevue personnelle, 5 avril 2006.

7. Pour l'histoire et les activités du groupe des ministres des Finances du G-20, voir le site Internet de la présidence actuelle du G-20, celle de l'Australie ; en ligne, <http://www.G-20.org/Public/index.jsp>, consulté le 6 avril 2006.

gestion qui ne se réduirait pas aux trois grands (les États-Unis, l'Union européenne et la Chine), mais qui serait néanmoins plus raisonnable que la totalité des membres des Nations unies (192 dernièrement, et davantage en perspective au moment où certains font sécession), le G-20 représente un assez bon compromis.

Comme cela arrive souvent dans la prise de décision internationale, c'est l'argument le plus simple qui l'a emporté. Paul Martin évoquait, dans une entrevue du 18 novembre 2001, une conversation avec le Secrétaire américain au Trésor, Lawrence Summers. Martin disait : « Vous savez, personne n'acceptera d'obéir aux diktats du G-7. Ils doivent être assis à la table et faire partie de la solution. Cette conversation eut pour résultat d'obtenir l'accord des Américains et le G-20 fut constitué⁸ ».

Depuis sa formation, le G-20 s'est attaqué à un certain nombre de problèmes, y compris les accords sur les politiques de la croissance, la réduction des abus du système financier, la gestion des crises financières et la lutte contre le financement du terrorisme. Plus largement, le G-20 a eu pour objectif de développer une vision commune entre ses membres sur l'évolution de l'économie mondiale et de l'appareil financier. Ceci incluait des travaux sur la possibilité de réformes des institutions clés telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, et la production d'analyses crédibles sur des questions essentielles comme le changement démographique, le progrès de l'intégration régionale et la compréhension du développement du commerce international et des marchés financiers.

En règle générale, et dans ses propres termes, le G-20 est parvenu à permettre à ses membres de suivre un programme consistant et resserré. Paul Martin exprimait sa vision des leçons à tirer de l'expérience du G-20 dans un article paru il y a quelques années (2005) dans le magazine *Foreign Affairs*.

Tout d'abord, certaines décisions – peu importe leur niveau technique – ne peuvent se prendre qu'à l'échelon politique. Deuxièmement, malgré les nombreuses différences entre les membres du groupe, il existe également, et étonnamment, de grands points communs ; tous les pays sont aux prises avec des problèmes similaires et ont tiré des leçons identiques des échecs du passé. Troisièmement, lorsque ceux qui prennent des décisions au niveau national discutent franchement et ouvertement des problèmes, ce qu'ils peuvent

8. Barry Carin, Gordon Smith, 26-27 octobre 2003, Making Change Happen at the Global Level. Document de travail du L-20, note 9 ; communication présentée à la réunion du L-20, 26-27 octobre, Waterloo, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html#G-20>, consulté le 7 avril 2006 (traduction libre).

accomplir est remarquable (il ne faut jamais sous-estimer la valeur de la pression exercée par les pairs lorsqu'il s'agit d'obtenir un oui). Le G-20 a également permis aux leaders mondiaux de passer d'une vision resserrée de gestion des crises à une conception d'améliorations continues dans la stabilité et la prévisibilité de l'économie internationale⁹.

Après avoir eu ce rôle de pivot dans la création du G-20 et l'avoir vu atteindre avec tant de succès ses objectifs de départ, Martin fut convaincu qu'un forum similaire serait nécessaire pour les chefs politiques. Il proposa la création du L-20 (les Leaders-20), un corps politique orienté vers l'obtention de résultats et voué à ces questions pour lesquelles un leadership politique clair est nécessaire pour faire avancer les choses. En 2003, il présenta cette idée à Gordon Smith et à un autre de ses proches associés, John English, l'éminent professeur d'histoire et de sciences politiques à l'université de Waterloo, pour qu'ils en examinent la validité. À cette époque, Martin avait une raison pressante de vouloir tester la faisabilité de l'idée du L-20 – il faisait campagne pour devenir le chef du Parti libéral du Canada et il pouvait raisonnablement s'attendre à ce que le concept du L-20 devienne une initiative qu'il pourrait faire aller de l'avant en tant que Premier ministre.

En 2003, Gordon Smith était directeur du Centre for Global Studies (CFGS) de l'université de Victoria¹⁰ et John English venait juste d'être nommé directeur du Centre for International Governance Innovation (CIGI) à l'université de Waterloo¹¹. La longue expérience de Smith en tant que sous-ministre (en particulier aux Affaires étrangères) combinée au parcours universitaire et politique unique d'English (il avait été membre libéral du Parlement de 1993 à 1997) faisaient d'eux des choix logiques pour cette entreprise. Les deux organisations qu'ils dirigeaient servaient de secrétariat et de moyens de lever des fonds dans ce but.

La chasse aux Cavaliers était ouverte.

9. Paul Martin, mai-juin 2005, « A Global Answer to Global Problems ». *Foreign Affairs*, en ligne, <http://www.foreignaffairs.org> (traduction libre).

10. Pour plus d'information sur le Centre for Global Studies, voir le site Internet, www.globalcentres.org

11. Pour plus d'information sur le Centre for International Governance Innovation, voir le site Internet, www.cigionline.org

CHAPITRE II

Hypothèses de base

Les problèmes que le CFCS et le CIGI entreprirent d'examiner à la requête de Paul Martin s'intégraient aisément dans la sphère de compétences de James Rosenau et sa conception de la gouvernance mondiale¹. Ces problèmes, en particulier, portaient sur la dynamique par essence politique qui anime les nouvelles frontières encore mal déterminées entre les affaires domestiques et les affaires internationales.

« Nouvelles » et « encore mal déterminées » sont des qualificatifs quelque peu impropres, puisqu'ils impliquent que le phénomène connu généralement sous le nom de mondialisation refléterait une situation inédite. Comme pourraient le faire remarquer de nombreux historiens, la « première mondialisation » a commencé au XIX^e siècle, avec les empires coloniaux européens (et plus tard américain) pour centre, et la révolution industrielle de l'acier et de la vapeur comme moteur. Cependant, cette précision dûment notée, on peut probablement affirmer que le degré actuel d'interpénétration des économies, des technologies, des cultures et des politiques nationales est sans précédent.

-
1. Voir l'introduction de Rosenau dans James N. Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (dir.), 1992, *Governance without Government : Order and Change in World Politics* (Cambridge, Cambridge University Press : 1-29), et sa définition dans James N. Rosenau, 1995, « Governance in the Twenty-first Century », *Global Governance* 1(1) : 13-14 : « la gouvernance mondiale désigne davantage que les institutions et les organisations formelles à travers lesquelles se gèrent, ou non, les affaires internationales... Elle est conçue pour inclure des systèmes de règlement à tous les niveaux de l'activité humaine – depuis la famille jusqu'à l'organisme international – dans lesquels la poursuite d'objectifs au moyen de l'exercice du contrôle a des répercussions transnationales » (traduction libre).

Dans ce contexte, le projet CFGS/CIGI s'est basé sur deux hypothèses fondamentales que nous devrions expliciter un peu avant d'entrer dans la description des débuts du projet.

DES VIDES DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

L'un des thèmes récurrents évoqué par les organisateurs et les participants au projet était l'inaptitude des institutions internationales existantes à s'attaquer aux problèmes mondiaux les plus critiques. Qu'elles fussent établies depuis longtemps (comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les Nations unies et ses diverses agences spécialisées) ou qu'elles fussent plus récentes (comme l'Organisation mondiale du commerce, le G-8 et les regroupements commerciaux régionaux), aucune ne semblait à même de répondre aux exigences d'une forme plus équitable de mondialisation dans laquelle davantage de pays et de peuples se partageraient les bénéfices.

Parmi les faiblesses des organisations internationales que relevaient les participants dès les débuts du processus, il y avait : un manque de démocratie ; une tendance à faire proliférer les entités, les agences, les initiatives ; l'inadéquation de la coordination des efforts par le biais d'un organisme lien tel que les Nations unies ; et l'inaptitude à répondre aux préoccupations et aux aspirations du Sud ou à s'attaquer sérieusement aux problèmes de la pauvreté. À cette liste de péchés, on pouvait ajouter la rigidité disciplinaire dans la manière d'envisager les questions, couplée à une apparente inaptitude à s'attaquer aux problèmes entremêlés, ainsi que la tendance à prendre les décisions très lentement et derrière des portes closes. Cette dernière caractéristique est particulièrement dommageable, car elle érode la confiance publique, au moins dans les pays développés qui ont des traditions de transparence et des gouvernements qui doivent engager leur responsabilité.

Non seulement les organisations existantes ont-elles un passé discutable en termes d'efficacité et d'efficience, mais leurs mandats sont inadaptés aux conditions actuelles, aux changements rapides. Des problèmes de longue date dans des domaines tels que le commerce des produits agricoles ou la prolifération des armes de destruction massive n'ont pas été résolus, tandis que de nouveaux problèmes, comme le changement climatique ou les épidémies de maladies infectieuses, se sont vus obstinément refuser l'accession aux boîtes organisationnelles existantes.

En évoquant ce problème dans leur document de fond, *Making change happen at the global level*, rédigé pour la première réunion organisationnelle du projet en octobre 2003, à Waterloo, au Canada, les organisateurs de la

conférence, Gordon Smith et Barry Carin, ont tracé quatre voies potentielles pour la transformation institutionnelle².

- Premièrement, les organisations pourraient générer des réformes internes sur une base volontaire.
- Deuxièmement, une pression externe continue pourrait parvenir à faire se restructurer ces organisations, mais contre leur volonté.
- Troisièmement, on pourrait ignorer les organisations existantes, et de nouveaux organismes, plus représentatifs, appropriés et efficaces pourraient être constitués.
- Quatrièmement, un groupe existant, se caractérisant déjà par une certaine informalité et une absence de structure permanente pourrait être adapté pour répondre aux besoins actuels.

Après avoir examiné les registres des chefs d'État du G-8 et des groupes des ministres des Finances du G-20, Smith et Carin conclurent que l'alternative la plus pratique serait de suivre, en les adaptant, les grandes lignes de la proposition du L-20 soumise par Paul Martin, soit la quatrième option. Ce fut le point de départ de la discussion pour la durée du projet. Cependant, on souleva la question de savoir si cette conception, voulant que l'architecture internationale soit considérablement morcelée, reflétait un diagnostic généralement accepté, ou si les participants au projet représentaient un groupe auto sélectionné qui apportait à la table des discussions un programme préconçu.

Il est certain que les dirigeants des principales organisations internationales avaient eux-mêmes reconnu la nécessité du changement, quoique à des degrés divers. L'ancien Secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, avait continuellement recherché et promu les réformes du système des Nations unies, mais, en l'absence d'un consensus des membres de l'ONU qui aurait rendu ce travail possible, il semblait peu probable que l'on puisse voir des actions en ce sens dans un proche avenir. En septembre 2005, le Sommet mondial de l'ONU ne parvint pas à trouver un accord sur l'étape fondamentale consistant à modifier les membres du Conseil de sécurité afin de rendre ce dernier plus représentatif, et exprima ses doutes quant à la manière d'opérer du Secrétariat des Nations unies. En réponse, en mars 2006, le Secrétaire général publia un rapport où il admettait l'existence de nombreuses déficiences :

2. Barry Carin et Gordon Smith, 2003, *Making Change Happen at the Global Level*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 4-6.

... mon point de vue est que – s'il est possible de l'affirmer froidement en une seule phrase – sous de nombreux aspects, nos règles et nos réglementations ne répondent plus à présent aux besoins actuels : et qu'en fait, elles rendent très difficile la possibilité, pour l'Organisation, de travailler efficacement ou concrètement³.

Au même moment, monsieur Annan reprochait formellement aux membres des Nations unies leur refus de rénover l'organisation afin que celle-ci puisse répondre aux exigences des mandats que lui avaient imposés les États membres. De plus, il accusa certains États d'interférer indûment dans les opérations des Nations unies et de ne pas comprendre les rôles respectifs du membership et du fonctionnement de l'organisation. Cependant, après la débâcle du programme « pétrole contre nourriture », le Secrétaire général était mal placé pour en appeler à une restauration de « la confiance et du partenariat ».

Si le Secrétaire général avait besoin d'une confirmation supplémentaire de la nécessité de réformer le système des Nations unies, il la reçut à la fin de 2006 sous la forme du rapport du Groupe des personnalités éminentes sur la cohérence du système des Nations unies, dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Le panel, dirigé par trois Premiers ministres, établissait que les efforts de l'ONU étaient bien intentionnés mais incohérents, et que les membres du système devaient apprendre à être « unis dans l'action ». Ainsi que l'exprima, sur un ton assez morne, le résumé exécutif du rapport,

... sans réformes ambitieuses et de vaste portée, le système qu'ils forment ne sera pas à même de tenir ses promesses et de se maintenir à la place qui lui revient, au coeur du système multilatéral. Malgré sa légitimité inégalée, fondée en partie sur son universalité, son statut d'élément central du système multilatéral est compromis parce qu'il ne se concentre pas suffisamment sur les résultats, ce en quoi il faillit à ses devoirs, avant tout envers les plus démunis et les plus vulnérables⁴.

À l'autre extrémité de l'échelle du mea culpa se trouve le Fonds monétaire international. Le FMI a reconnu la nécessité de se transformer pour répondre « aux défis de la mondialisation », mais son directeur, Rodrigo de

3. Kofi Annan, 7 mars 2006, *Statement of the Secretary-General to the General Assembly*, en ligne, <http://www.un.org/reform/sgspeech.pdf>, consulté le 2 mai 2006 (traduction libre).

4. *Delivering as One, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*, version française en ligne, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/42/PDF/N0662142.pdf?OpenElement>

Rato, est plus enclin à procéder à des améliorations que certains de ses critiques les plus sévères, parmi lesquels se trouvent Mervyn King, gouverneur de la Banque d'Angleterre et David Dodge, gouverneur de la Banque du Canada. Pour Dodge, le « FMI idéal »

... devrait avoir une possibilité de surveillance plus internationale et plus aiguisée, avec des règles claires s'appliquant à une réduction de son rôle de prêteur. Il devrait également être plus représentatif que le FMI actuel, et devrait voir ses moyens de gouvernance restructurés⁵.

Dans son discours de mars 2006, Dodge signalait une question plus fondamentale, qui confirmait le malaise des participants au projet L-20 à propos de l'état actuel des institutions internationales. Il notait la remarque qu'avait formulée Raghuram Rajan, directeur du Département de la recherche du FMI, que « l'esprit de l'internationalisme » perdait du terrain. Rajan mettait l'accent sur le fait que les délégués de Bretton Woods étaient capables de concevoir que les intérêts de leurs pays respectifs étaient clairement inscrits dans l'intérêt collectif, et que ce sentiment de l'aventure commune déclinait. Il ajoutait : « même lorsque les liens entre les économies se renforcent, les lieux où les nations pourraient dialoguer raisonnablement ne cessent de diminuer⁶ ».

Au moment du discours de Dodge, le directeur de Rato se contentait de qualifier les critiques du Canada et d'autres pays « d'exagérées⁷ ». Mais la pression néanmoins continuait de monter à l'intérieur et à l'extérieur du Fonds pour que ce dernier se prononce de manière plus définitive sur la question fondamentale de la gouvernance – la possibilité de prise de décisions allouée aux membres à l'intérieur de l'institution étant déterminée par quotas. Bien qu'en septembre 2006, la réunion des gouverneurs du FMI à Singapour ait voté une résolution autorisant de petites augmentations des quotas de quatre membres ainsi qu'un calendrier de réformes additionnelles, ce résultat fut généralement considéré comme très timoré. Restait toujours la question

5. Conférence de David Dodge, gouverneur de la Banque du Canada, à la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton, le 30 mars 2006, en ligne, <http://www.bankofcanada.ca/en/speeches/2006/sp06-6.html> : 7, consulté le 3 mai 2006 (traduction libre).
6. Raghuram Rajan, 8 mars 2006, *The Ebbing Spirit of Internationalism and the International Monetary Fund : the 2006 Krasnoff Lecture*, en ligne, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/030806.htm> : 4, consulté le 3 mai 2006.
7. Le *Globe and Mail* a présenté le Canada comme un réformateur du FMI, le 20 avril 2006 ; en ligne, <http://theglobeandmail.com>, consulté le 3 mai 2006 ; voir aussi le discours de Rato à l'Institute for International Economics, le 20 avril 2006, dans lequel il dresse la liste des propositions de réformes pour le FMI, en ligne, <http://www.imf.org/external/np/speeches/042006.htm>, consulté le 3 mai 2006.

de savoir si le FMI serait capable d'évoluer rapidement pour conserver sa crédibilité. Ainsi que le formule une récente proposition de changement :

Il est essentiel de réaligner les pouvoirs électoraux pour préserver l'appui apporté au Fonds par tout ses membres, et donc pour la pertinence et la légitimité du Fonds dans la promotion de la croissance mondiale et de la stabilité économique et financière⁸.

La personne la mieux placée pour estimer dans quelle mesure s'est affaiblie cette volonté de s'engager dans un dialogue constructif menant à des résultats tangibles est sans doute le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Pascal Lamy. Lamy a présidé la ronde de négociations de Doha sur le commerce international. Cette dernière ronde de négociations a commencé en 2001, et devait se terminer en pratique au milieu de l'année 2007, parce que l'autorité « fast track » du président américain (c'est-à-dire sa possibilité de soumettre un accord commercial au Congrès pour un vote ou un rejet sans amendement) expirait à ce moment. La ronde de négociations de Doha s'est traînée d'échéance en échéance. À la fin, l'unique option, à moins d'un échec total de la ronde, reposait sur le Congrès, pour que celui-ci autorise une prolongation de l'autorité du président dans ces négociations. Cela n'est pas un mandat négligeable, considérant la combinaison d'un président non rééligible et, au Congrès, une majorité démocratique qui se préoccupe des impacts des accords commerciaux existants sur les ouvriers américains.

Lamy est clair quant aux trois domaines où le changement est essentiel pour que le reste des sujets en cours de négociations puisse être examiné de manière constructive : l'Union européenne doit réduire le niveau des prix agricoles ; les États-Unis doivent réduire leurs subventions à l'agriculture ; et le groupe des principaux pays en développement (qui est également connu sous le nom de G-20, ce qui entraîne une certaine confusion) doivent réduire leurs prix industriels. Lamy est clair également quant à ceux qui souffriront si la ronde des négociations commerciales échoue – les pays en développement, et au bout du compte l'OMC elle-même⁹.

8. R.N. Cooper et E.M. Truman, février 2007, « The IMF Quota Formula : Linchpin of Fund Reform », *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson Institute for International Economics : 1 ; cet article présente un utile résumé de l'historique du problème des quotas du FMI ainsi que quelques recommandations pratiques ; en ligne, <http://www.petersoninstitute.org/publications/pb/pb07-11.pdf>, consulté le 28 février 2007, traduction libre.

9. Pascal Lamy, 6 avril 2006, « The WTO and the Doha Round : The Way Forward », en ligne, http://www.wto.org/english/new_s/sppl_e/sppl23_e.htm : 9, consulté le 5 mai 2006 ; au printemps 2007, les possibilités de succès de la ronde de négociations de Doha étaient quasi-inexistantes.

L'impact de l'échec de la ronde des négociations de Doha sur les pays les plus pauvres était l'une des préoccupations essentielles de Paul Wolfowitz, l'ancien conseiller de Bush, plus tard nommé président de la Banque mondiale. Selon sa conception, le système commercial existant constituait en lui-même l'un des plus grands obstacles au combat contre la pauvreté, et à l'amélioration des niveaux de vie dans les pays en développement¹⁰. Wolfowitz devait de son côté se consacrer à une tâche essentielle : rebâtir la crédibilité de la Banque mondiale elle-même. Après s'être tout d'abord consacré à annihiler la corruption, il répondit positivement à un comité de révision qui recommandait l'amélioration de la coopération entre le FMI et la Banque mondiale, et il ajouta la Banque à la longue liste des organisations sollicitées pour soutenir la transition vers une économie à faible émission de gaz carbonique¹¹. La nouvelle conception du mandat de la Banque mondiale demeure un « work in progress », cependant (et cet effort ne sera pas mené par monsieur Wolfowitz, qui a démissionné à la fin juin 2007).

On pourrait avancer que toute grande organisation multilatérale est, ou devrait être, dans un processus constant d'ajustement ainsi que l'exigent les conditions internationales en changement rapide. Mais il ne fait aucun doute, cependant, qu'au milieu de l'année 2007, tant les dirigeants des principales institutions internationales que les observateurs bien informés de l'extérieur s'accordèrent à dire que les nouveaux développements liés à la mondialisation avaient dépouillé ces organisations de leur aptitude à s'adapter efficacement et à reformuler leurs mandats pour répondre à ces nouveaux défis.

MAIS QUE FONT LES DIRIGEANTS ?

Une seconde hypothèse sous-jacente et essentielle de ce projet concernait le rôle des chefs de gouvernement eux-mêmes. Cette hypothèse est que, dans la sphère des relations internationales, les chefs d'État nationaux peuvent

10. Voir les remarques de Wolfowitz à la presse le 20 avril 2006, en ligne, <http://web.worldbank.org>, consulté le 5 mai 2006.

11. Voir le communiqué de presse conjoint FMI/Banque mondiale, du 27 février 2007, saluant le rapport du Comité externe de révision, en ligne, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr0732.htm>, consulté le 1^{er} mars 2007 ; ainsi que le discours de monsieur Wolfowitz, du 14 février 2007, au Washington Legislators Forum on Climate Change, en ligne, <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS>, consulté le 1^{er} mars 2007.

accomplir ce que personne d'autre ne peut faire. De plus, cette ligne d'argument suggère que les chefs d'État ont non seulement la possibilité d'agir, mais également la volonté d'agir.

Le premier article de Smith et Carin s'arrêtait assez longuement à démontrer que les chefs d'État étaient importants et efficaces. Ils passèrent en revue les réalisations du G-7/G-8 et les jugèrent bonnes. Ils signalèrent la part constructive que jouaient les chefs d'État dans certaines entreprises internationales a priori improbables comme la création d'une monnaie européenne commune et de l'ASEAN (Association des nations du Sud-Est asiatique). Ils soulignèrent les manières par lesquelles les chefs d'État ont la possibilité de s'attaquer aux problèmes complexes et de faire cause commune pour ouvrir des impasses. En faisant remarquer le brouillage des démarcations entre les politiques internationales et domestiques, ils soulignèrent la capacité des chefs d'État de mobiliser les muscles politiques et de faire servir leur capital politique à des fardeaux compliqués, sur lesquels pèsent aussi des dangers domestiques. Seuls les chefs d'État pouvaient venir à bout des « impasses » sectorielles et mettre en œuvre des solutions reflétant les intérêts nationaux dans leur ensemble. Seuls les chefs d'État pouvaient se livrer aux grands et nécessaires « marchandages politiques¹² ».

Le rôle pivot des chefs d'État fut établi dès le début du projet et jamais vraiment remis en question – ce qui ne veut pas dire que certaines réserves n'eurent pas été formulées. Les participants au projet signalèrent les problèmes de continuité que pouvaient causer les roulements électoraux. Certains électorats étaient susceptibles d'intervenir maladroitement pour enlever les chefs d'État de la table des discussions à n'importe quel moment. Il fut suggéré que les chefs d'État seraient souvent susceptibles de laisser les pressions domestiques intervenir dans les progrès internationaux et que, à l'occasion, certains chefs d'État s'étaient fait remarquer pour utiliser les négociations internationales comme une opportunité de prouver leur fermeté devant un étranger redouté. Il est certain que peu de chefs d'État seraient incités à s'impliquer dans une activité internationale si cela offrait à leurs opposants domestiques la possibilité de les accuser d'incompétence, voire d'échec. De plus, il n'y avait aucune garantie que les chefs d'État, en particulier dans un groupe élargi et moins homogène que le G-7 d'origine, puissent avoir suffisamment de choses en commun pour parvenir à une compréhension mutuelle. Enfin, le spectre de la lassitude des sommets fut évoqué, en particulier si la

12. Carin et Smith, *op. cit.* : 12-16, 19-20.

mise en œuvre d'un sommet devait s'avérer plus cérémonielle que substantielle¹³.

Les points sans doute les plus intéressants, soulevés dès le début du projet (et réitérés tout au long de celui-ci) concernaient les caractéristiques personnelles présumées des chefs d'État nationaux. D'un côté, on pouvait percevoir les chefs d'État comme des types ordinaires et bien intentionnés qui, si les bureaucrates et les groupes d'intérêt les laissaient tranquilles, pouvaient très bien converser rationnellement et parvenir à des accords à l'amiable¹⁴. Paul Martin formula ceci dans une entrevue, en novembre 2001, dans laquelle il soulignait l'utilité de l'informel et du contact personnel – l'opportunité d'échanger « des arguments de part et d'autre de la table¹⁵ ». Dans une entrevue d'août 2006, il développa ce point en faisant remarquer que, à l'intérieur d'un petit groupe de chefs d'État, la pression des pairs dans le but de parvenir à un résultat positif ne peut être effective que si les participants se connaissent très bien entre eux¹⁶.

D'un autre côté, certains participants soutenaient exactement l'inverse – que les chefs d'État sont différents, et que ce ne sont certainement *pas* des gens ordinaires. L'un des éléments de cette « différence » était leur désir apparent de prendre des risques (au moins en ces occasions où les chefs d'État voulaient prendre la bonne décision). Martin saisit cet aspect lors d'une réunion, en février 2004, avec les participants au projet, lorsqu'il souligna l'importance des qualités du leadership et, en particulier, la volonté des chefs d'État de prendre des risques et de faire des actes de foi. Les participants suggérèrent que les chefs d'État étaient « différents » parce qu'ils étaient davantage conscients de leur place dans l'histoire et qu'ils étaient plus susceptibles que les simples ministres de tenir leurs promesses (de l'aveu général, sous la pression de leurs pairs, les autres chefs d'État)¹⁷. Étroitement apparentées, mais faisant moins confiance aux qualités personnelles qu'aux réalités structurelles du gouvernement, il y avait aussi les opinions voulant que les

13. Waterloo : 3 ; Bellagio : 2 ; Ottawa I : 21. Nous ferons référence tout au long de ce texte aux rapports des différents ateliers et réunions du projet L-20. Pour faciliter leur référencement, ces rapports ont été listés dans l'Annexe A, chacun étant présenté par une abréviation basée sur le lieu de la réunion. Les citations se font en fonction de ces identifiants. Le texte intégral de tous les rapports des réunions peut être consulté en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html>

14. Bien sûr, plus souvent qu'à leur tour, ces hauts fonctionnaires ont porté les questions aussi loin qu'ils le pouvaient, avant de confier leur résolution aux politiciens.

15. Carin et Smith, op. cit. : note 9.

16. Paul Martin, entrevue personnelle, 30 août 2006.

17. Ottawa I : 16, 22, 24.

chefs d'État soient mieux placés et plus enclins à tenir leurs engagements à long terme, ainsi que mieux outillés intellectuellement pour s'attaquer aux problèmes complexes et entremêlés.

Comment réconcilier l'image du chef d'État comme « type ordinaire » et celle du chef d'État comme incarnation suprêmement talentueuse de la vertu internationale ? La réponse réside peut-être dans la personnalité d'un certain nombre de participants au projet qui avaient eu une expérience directe du gouvernement. Que ce soit en tant que politiciens (comme dans le cas de Martin et d'autres) ou en tant que hauts fonctionnaires responsables de l'organisation et du suivi des sommets, ces individus avaient vu des chefs d'État réussir là où d'autres avaient échoué – certainement pas en toute occasion, mais suffisamment souvent pour considérer que le choix rationnel devait être, pour répondre aux défis critiques de la mondialisation ou pour résoudre les controverses internationales sérieuses, celui des interventions personnelles des chefs d'État.

La théorie « du grand homme » n'est sans doute plus en vogue dans les cercles académiques pour expliquer le changement, mais pour les praticiens, il est clair que les travaux quotidiens des relations internationales exigent que les chefs de gouvernement aient un rôle central pour fonctionner de manière productive. Comme une pierre de taille dans la restauration de l'architecture internationale, la mobilisation de la volonté politique collective des chefs de gouvernement est une condition préalable, sinon suffisante, du moins nécessaire.

CHAPITRE III

Déterminer l'objectif, délimiter le projet

PREMIÈRES RÉUNIONS

Le chemin menant à la définition du projet commença par une réunion, les 26 et 27 octobre 2003, à l'Université de Waterloo. L'objectif de cette réunion était d'avoir une discussion initiale avec un groupe d'auteurs qui avaient reçu le mandat d'étoffer les idées avancées par Paul Martin (qui commença la session par quelques remarques informelles). Cette réunion rassemblait un groupe de trente-cinq personnes très diverses, universitaires, professionnels de la politique et fonctionnaires délégués par des organisations nationales et internationales¹.

Afin d'alimenter le débat, les participants se virent remettre l'article de Smith et Carin déjà mentionné. Mis à part le fait qu'il exposait la valeur du rôle que les chefs de gouvernement étaient seuls à pouvoir jouer, l'article passait également rapidement en revue certains des problèmes mondiaux les plus évidents (négociations commerciales, changements climatiques) sur lesquels l'architecture institutionnelle actuelle semblait incapable de se pencher plus avant. L'article ouvrait ensuite la discussion sur les aspects organisationnels de l'idée du L-20, y compris sur les questions de savoir quels États devaient y être représentés et comment pourrait opérer ce nouveau groupe. Le dernier sujet était « Comment pouvons-nous y arriver ? » – en d'autres termes, même si la proposition d'un nouveau L-20 obtenait l'assentiment général, il fallait découvrir par quelles étapes le mettre en œuvre².

1. Waterloo : 1-2.

2. Barry Carin et Gordon Smith, 2003, *Making Change Happen at the Global Level. Document de travail du L-20*, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 28.

La réunion de Waterloo fut une première étape utile pour définir le problème et délimiter le tracé de ses différentes dimensions. Il fut rapidement évident que la notion de créer un regroupement au niveau des chefs d'État, basé en gros sur les dimensions du groupe existant des ministres des Finances du G-20, avait gagné l'approbation générale (si ce n'est l'enthousiasme unanime). La préoccupation concernant les performances des institutions existantes (le système des Nations unies, les corps de Bretton Woods, le G-7/G-8) était largement partagée. Le sentiment général était que ces organisations étaient inefficaces, qu'elles n'étaient pas conçues pour s'attaquer aux problèmes contemporains et, plus important sans doute encore, qu'elles étaient illégitimes. Les mouvements accélérés et plus libres de capitaux, de biens et de services à travers les frontières nationales, connus sous le nom de mondialisation, deviendraient intenables si les institutions responsables des décisions à l'échelle mondiale demeuraient un « club » de nations riches. Sans considérer les questions éthiques, l'émergence rapide de pays comme la Chine, l'Inde et le Brésil faisait qu'il était impossible de maintenir le statu quo.

La discussion sur l'impact possible d'un nouveau L-20 sur les anciens G-7/G-8 ou sur le G-20 des ministres des Finances n'étant pas parvenue à une conclusion, le débat, de large portée et ouvert, porta ensuite sur la composition et le mandat du L-20. La question paraissant clairement être la plus essentielle était ce sur quoi ce nouveau groupe devrait travailler. Qui seraient les personnes assises à la table, comment elles se rendraient là et combien de fois elles s'y retrouveraient, tout cela dépendrait du sujet qui serait d'abord déterminé.

Six semaines plus tard, un groupe similaire, quoique plus restreint, se réunit dans la salubre atmosphère de Bellagio, en Italie. Avec de nouvelles personnalités, cette réunion reprit la trame des discussions commencées à Waterloo. Nombre des mêmes points furent retissés, avec une insistance particulière sur la nécessité de transparence et de responsabilité pour que ce nouveau corps acquière sa crédibilité. Le paradoxe inhérent au fait de chercher à gagner les suffrages du Sud tout en évitant de coopter ses intérêts dissocia enflamma le débat. Les participants examinèrent les impacts possibles du projet du L-20 sur les arrangements et les organismes existants (tel qu'un système des Nations unies déjà fragilisé). Cela les ramena aux préoccupations pragmatiques de savoir comment lancer cette initiative, quel critère employer pour sélectionner les membres du L-20 et quel devrait être le programme de départ de ces derniers.

La réunion de Bellagio se termina par un accord sur les éléments qui devraient être préparés pour une réunion « tout ou rien » prévue pour la fin

de février 2004. En plus d'une série de documents de base déjà mandatés, il fut convenu de rédiger six scénarios courts pour que les discussions de février se concentrent sur les domaines spécifiques dans lesquels un L-20 potentiel pourrait ouvrir des impasses ou améliorer la gouvernance mondiale³. La scène était prête pour la tenue d'une session qui déterminerait si ce projet méritait de vivre.

LANCEMENT DU PROJET

Le soleil brillait, l'air était clair et froid, et les patineurs glissaient le long du canal Rideau le 29 février 2004, lorsque quarante-quatre experts et praticiens du monde entier se rencontrèrent dans le bâtiment brun qui héberge le Bureau des Affaires étrangères à Ottawa. Ils avaient pour tâche de déterminer si la proposition du L-20 méritait une étude plus détaillée – et incidemment de présenter leurs conclusions au parrain conceptuel de cette proposition, Paul Martin, qui logeait à présent dans la résidence du Premier ministre, quelques pâtés de maison plus bas sur Sussex Drive.

La session commença par une discussion de six thématiques dont pouvaient potentiellement discuter en groupe vingt chefs d'État⁴, et se poursuivit par une exploration des manières par lesquelles le L-20 pourrait être amené à l'existence. (Le texte intégral de tous les documents de base préparés pour le projet du L-20 se trouve sur le site Internet du projet, www.L-20.org). À la fin de la journée, les participants dînèrent avec le Premier ministre.

Le premier scénario, *Agriculture Subsidies and the Doha Round : A Role for the G-20*, avait été préparé par Diana Tussey, directrice du FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), d'Argentine. Elle suggérerait qu'un membership Nord/Sud du L-20 serait l'instrument idéal pour briser l'impasse dans laquelle se trouvait la ronde des négociations commerciales de Doha, centrée sur le protectionnisme agricole. Elle considérerait également que ce groupe serait un forum utile pour lier les questions d'endettement et de subventions au commerce. Cette opinion fut contredite par ceux qui pensaient qu'à ce stade, les questions du commerce des produits agricoles étaient trop fortement connotées de politique domestique (et probablement trop techniques) pour que les chefs d'État soient capables de s'y attaquer.

3. Bellagio : 6-7.

4. Ottawa I : 5-9, pour la discussion des six scénarios.

Le second scénario, *The Orderly Resolution of Financial Crises*, de Ngaire Woods, professeur titulaire et directeur du Global Economic Governance Program de l'University College d'Oxford, examinait les manières par lesquelles une réunion du L-20 pourrait apporter une plus-value aux politiques mondiales affectant la résolution des crises d'endettement et si cela devrait se produire aux niveaux ministériels ou au niveau des chefs d'État. Le scénario conduisait à impliquer les chefs d'État directement. En répondant au scénario élaboré par Woods, les participants s'accordèrent à dire que l'inclusion de pays du Sud déplacerait le centre de gravité des discussions loin des préoccupations étroites des nations souveraines créditrices. Les progrès effectués par les ministres des Finances étaient lents au point qu'il était nécessaire que les chefs d'État s'engagent sur cette question.

Le troisième scénario avait été préparé par David Victor, directeur du Program on Energy and Sustainable Development de Stanford University. Il s'intitulait : *Roles for a G-20 in Addressing the Threats of Climate Change ?* Victor avançait que le L-20 pourrait s'attaquer à l'une des principales déficiences du système du Traité sur le climat – le fait qu'il était trop inclusif (il impliquait trop de pays) et qu'il avait généré des complexités ingérables. Il suggérait qu'un plus petit groupe de nations parviendrait à faire évoluer tout le processus en resserrant le débat et l'innovation, en devenant le creuset de nouvelles idées qui pourraient éventuellement avoir une application plus étendue. Les participants exprimèrent leurs préoccupations quant à l'impact que pourrait avoir une telle approche sur les processus existants, et si les États-Unis pourraient être invités à y prendre part après qu'ils aient rejeté les accords de Kyoto. Le débat porta sur la question de savoir si les problèmes de changements climatiques n'étaient pas trop techniques ou trop politiques pour que des chefs d'État s'en occupent à ce point, et certains s'interrogèrent sur les aptitudes des chefs d'État du Nord et du Sud à concilier leurs intérêts et leurs expériences très différentes à ce sujet dans le cadre du L-20.

Le quatrième scénario était celui de Tim Evans, directeur général adjoint de l'Organisation mondiale de la Santé, et s'intitulait : *The G-20 and Global Public Health*. Il suggéra trois possibilités pour le L-20 de contribuer au domaine de la santé : corriger les erreurs ou les omissions (y compris les échecs gouvernementaux) ; faire la promotion de la coopération à grande échelle pour plus d'efficacité (en particulier en ce qui concerne les médicaments et les vaccins) ; et catalyser les actions complémentaires au-delà du domaine de la santé. Malgré certains doutes au sujet de l'aptitude du L-20 à prendre des décisions qui pourraient affecter de nombreux pays absents de la table des discussions, la majorité des participants pensèrent que les problèmes de santé mondiale bénéficieraient de l'attention du groupe.

Le cinquième domaine abordé par l'un de ces scénarios était la sécurité. Celui de Paul James (professeur de mondialisation à l'Université RMIT de Melbourne), *The G-20 as a Summit Process : Including New Agenda items such as « Human Security »*, se positionnait en faveur de l'élargissement de la définition de la sécurité pour inclure des problèmes de « sécurité humaine » tels que la santé, le développement et l'endettement, autant que les conflits militaires. Il suggérait également d'inclure dans les délibérations du L-20, sur une base régulière, des acteurs non gouvernementaux, des organismes transnationaux et des institutions internationales. Certains des participants émirent le doute que des chefs d'État puissent s'engager de manière productive dans des questions de « bonne citoyenneté » internationale et demandèrent si l'on avait vraiment appris quelque chose depuis le génocide du Rwanda. D'autres se soucièrent des impacts potentiels sur l'autorité des Nations unies, et sur l'appétit pratique du groupe à réagir de manière constructive en cas d'urgence.

Le dernier sujet portait sur les problèmes financiers mondiaux. Le scénario, *Would the Outcomes of a G-20 Process Differ from those of the G-7 ?* avait été rédigé par Ariel Buira, secrétaire général du Groupe international des vingt-quatre pour les questions monétaires internationales et le développement (connu sous le nom de G-24), groupe de pays en développement qui travaillent ensemble sur les questions financières, monétaires et de développement. Buira concluait que l'ajout de grands pays en développement au G-7 élargirait le programme des chefs d'État et conduirait à l'amélioration du fonctionnement de l'économie internationale. Parmi les sujets auxquels devrait s'attaquer le L-20 figuraient les déséquilibres des paiements au niveau mondial, les politiques contre-cycliques, la gestion de la volatilité des marchés financiers, les liquidités internationales et les allocations de droits de tirage spéciaux et les options sur les matières premières. Il y eut un désaccord entre les participants sur le bien-fondé de surmonter le fort biais que représentaient les institutions financières internationales existantes des pays du Nord, mais certains espéraient qu'un groupe élargi de chefs d'État apporterait davantage de responsabilité et une plus grande représentativité aux délibérations sur les sujets clés énumérés par Buira.

Il ressortit, du passage en revue des six scénarios ainsi que d'une série supplémentaire de documents de fond sur les intérêts et les préoccupations de pays spécifiques, que trois éléments d'un programme potentiel seraient susceptibles de mériter la considération du L-20 :

- la santé,
- les changements climatiques,
- l'eau potable et l'assainissement des eaux.

Il est intéressant de relever que le dernier sujet a émergé spontanément au cours du débat général et qu'il ne faisait pas l'objet d'un scénario.

La réunion se poursuivit par l'examen de la manière de faire aboutir l'idée du L-20⁵. Des questions telles que la composition du groupe, les relations avec les organismes existants (par exemple, si un L-20 était créé, qu'arriverait-il au G-7/G-8 ?) et les façons de gérer le processus menant à la première réunion du L-20 furent soulevées, mais peu de conclusions définitives furent formulées. Cependant, sous-jacente aux « mécaniques célestes » requises pour faire avancer le projet, il y avait la question primordiale de la légitimité.

Il y avait un clair consensus autour du fait que le G-7/G-8 existant n'était tout bonnement pas suffisamment représentatif pour assurer que les pays en développement et le public en général pourraient considérer que ses décisions reflétaient les intérêts mondiaux comme un tout. Des préoccupations similaires concernant la domination des pays du Nord portaient sur les institutions de Bretton Woods, en particulier le Fonds monétaire international. À l'autre extrémité de l'échelle de l'inclusion, les Nations unies et leurs organismes auxiliaires étaient tout bonnement trop grands et trop divers pour permettre des analyses crédibles et des actions significatives. L'espoir résidait, selon les termes de Paul Heinbecker, ancien ambassadeur du Canada aux Nations unies, dans le fait que pour le nouveau L-20, « ... sa légitimité, aux yeux tant de ses membres que des autres n'appartenant pas formellement au groupe, proviendrait de son efficacité à apporter le changement⁶ ».

À la lumière des préoccupations de légitimité, il n'est sans doute pas surprenant que l'un des débats les plus vifs ait tourné autour du problème de la participation de la société civile. En clair, un important contingent de participants pensaient que les questions de mondialisation relevaient fondamentalement de la responsabilité des gouvernements nationaux, que ces gouvernements avaient pour tâche de s'assurer qu'ils représentaient de manière crédible l'intégralité des opinions internes de leur pays, et que l'ajout de groupes d'intérêts particuliers au processus du L-20 mènerait inévitablement à un cauchemar bureaucratique. Se portant à l'encontre de ce profond scepticisme au sujet de la société civile, il y avait ceux qui pensaient que le « déficit démocratique » des mécanismes de gouvernance internationale était si grand qu'il fallait le corriger rapidement. Dans un champ d'intérêt de même nature, il fut également suggéré que les parlementaires nationaux pouvaient avoir un

5. Ottawa I : 26-33.

6. Ottawa I : 26.

rôle à jouer et qu'un réseau de think tanks des pays du L-20 pourrait être créé pour apporter son appui aux travaux du nouveau groupe⁷.

La réunion de février 2004 atteignit son but. La proposition du L-20 survécut à un examen préliminaire approfondi, et l'on prit la résolution de la faire suivre d'autres réunions régionales. Les ateliers devraient se concentrer sur une série de problèmes ayant pour caractéristiques communes d'être importants sur le plan mondial, d'exiger plus ou moins d'actions immédiates et d'être à ce moment pris dans l'impasse de leurs situations institutionnelles. Dans le but d'identifier les sujets qu'il serait désirable, sur les plans pratique et politique, d'inclure dans le programme initial du L-20, ceux qui seraient proposés pour les ateliers régionaux devraient répondre à un certain nombre de critères. Ils devaient être capables de générer des initiatives ayant davantage de valeur que celles que d'autres organismes seraient susceptibles de produire. Ce type d'initiative devait inclure une solution qu'il serait possible de mettre en pratique et qui se composerait d'une série d'actions tournées vers l'avenir et dont les résultats devraient être positifs pour tout le monde, les pays du L-20 et les autres. Ces résultats tangibles devaient se caractériser par des bénéfices substantiels sur une large base, par des mécanismes financiers réalistes et acceptables et par une faisabilité organisationnelle. La légitimité proviendrait d'une représentation adéquate, conférée en particulier par la présence et l'engagement des États-Unis et des principaux pays en développement.

PREMIÈRE RONDE D'ATELIERS

Dans la foulée des discussions de février, le CFGS et le CIGI organisèrent un premier ensemble d'ateliers au cours des six mois suivants (voir tableau 3.1, p. 36). Les sujets des ateliers correspondaient assez étroitement aux six sujets pour lesquels des scénarios avaient préalablement été rédigés. La seule modification fut que les questions financières furent réservées à un atelier et que, consécutivement aux échanges de la réunion de février, un nouveau sujet, « Eau potable et assainissement », se vit consacrer un atelier particulier.

Le déroulement de ces ateliers (et des dix autres qui suivirent) suivit un schéma standard. Avant chaque réunion, une recherche de fond avait été menée pour clarifier le « problème », pour mieux en comprendre les conséquences au niveau international et pour identifier les intérêts nationaux divers et potentiellement divergents qui en avaient rendu la solution impossible. Un groupe d'experts (universitaires, professionnels de la politique et fonctionnaires de gouvernements nationaux et d'organisations internationales)

7. Ottawa I : 30-32.

fut ensuite constitué, en tenant compte de la représentation géographique et des genres. Les réunions avaient délibérément été maintenues à une taille raisonnable (de 25 à 30 participants) pour faciliter les échanges et le débat constructif. La « règle de Chatham House » (pas d'attribution de remarques en dehors de la réunion) fut adoptée afin d'assurer la franchise.

Pour chaque réunion, un document de fond avait été demandé à un expert reconnu, qui résumait brièvement l'état de la question, établissait le diagnostic des obstacles et des possibilités de progrès et soulignait les problèmes centraux et les priorités, tant du point de vue des nations industrialisées que des pays en développement. L'analyse fournissait un cadre à plusieurs autres auteurs afin qu'ils rédigent des notes informatives sous la forme de « communiqués conjecturaux » sur les aspects précis de la question et pour qu'ils signalent un ensemble d'initiatives que les chefs d'État du L-20 seraient susceptibles d'adopter. Tous ces documents incluaient l'affirmation politique de la nécessité de considérer les problèmes en bloc et sous un grand angle. À la fin d'une réunion d'une journée, ou d'une journée et demie, les participants s'accordaient sur les conclusions et préparaient un résumé de la réunion au cours des jours suivants. Tous ces résumés peuvent être consultés sur le site Internet du projet, www.L-20.org/publications.

Ces examens détaillés ont généré de nombreuses possibilités de mieux cerner les activités potentielles du L-20. Certaines questions furent jugées inappropriées pour entrer en considération dans le L-20, certaines semblaient plus susceptibles d'y entrer, et d'autres nécessitaient d'être « recadrées » pour pouvoir fonctionner.

La réunion d'Oxford en juin 2004 sur les *subventions à l'agriculture* arriva à la conclusion que le L-20 pourrait agir dans le sens d'une libéralisation du commerce des produits agricoles, augmenter la capacité des pays les plus pauvres de bénéficier du commerce, ainsi qu'observer et évaluer la manière dont le commerce affecte les peuples et les pays les plus pauvres. Cependant, on considéra que ce sujet ne convenait pas à une réunion inaugurale du L-20. On considéra qu'inscrire ce sujet au programme serait prématuré, car l'échec de la ronde des négociations de Doha n'avait pas encore été reconnu et que ces problèmes restaient enlisés dans le brouillard des informations techniques⁸.

En comparaison, les participants à la réunion de New York de septembre 2004 se montrèrent très enthousiastes sur les possibilités d'une réunion du

8. Oxford : 10.

L-20 portant sur les *changements climatiques*. Mais dans l'intérêt de considérations de « marketing », on décida que recadrer le sujet « changement climatique » en « sécurité énergétique » serait plus susceptible de se rallier la coopération et la participation mondiale.

La sécurité énergétique fut considérée comme un sujet recevable et effectif pour le L-20 pour trois raisons.

- Premièrement, la sécurité énergétique recoupe les responsabilités normales des ministres concernés et exige que les problèmes soient considérés dans leur ensemble pour pouvoir s'élever au-dessus du niveau des ministres individuels – des considérations d'ensemble que seuls peuvent envisager ceux qui se trouvent à la tête de l'État.
- Deuxièmement, les institutions internationales existantes ne se prêtent pas bien à la résolution des problèmes de sécurité énergétique.
- Troisièmement, la sécurité énergétique présente des possibilités de haut niveau et susceptibles de générer un progrès significatif qui permettrait au L-20 de démontrer sa raison d'être et son efficacité.

Par exemple, de nombreux problèmes qui se recoupent pourraient être abordés sous la rubrique plus large de l'approvisionnement ou de la sécurité énergétique. Les problèmes de « haute sécurité », tels que la protection territoriale ou l'approvisionnement en matières énergétiques vitales, peuvent être liés aux questions de « sécurité ordinaire » telles que la protection de l'environnement en général, et la réduction des émissions entraînant le changement climatique mondial en particulier. En fait, la nécessité démontrable de réduire les émissions ne peut être dissociée du débat élargi (et rempli de controverses) sur le changement climatique parce que les pays ont chacun de toute évidence un intérêt immédiat à agir (par exemple, pour des questions de santé). Un L-20 pourrait également articuler des objectifs et des stratégies à long terme, fixer des cibles de réduction des hausses de température, d'émissions et de concentration des gaz à effet de serre, et déterminer des actions pratiques et flexibles à mettre en œuvre par des pays travaillant unilatéralement mais aussi en coordination avec les autres⁹.

De manière identique, la *gestion des maladies infectieuses* fut déterminée par la réunion de San José, au Costa Rica, en novembre 2004, comme un sujet convenable et urgent pour le L-20, et qui aurait une forte probabilité de succès¹⁰. Les participants convinrent que, puisque la santé est une priorité des programmes nationaux et internationaux, un leadership provenant du

9. New York : 5.

10. San José : 8.

sommet était nécessaire pour s'attaquer aux problèmes étendus et complexes, pour répartir l'information dans des secteurs jusque-là non coordonnés et pour forger des alliances pour rendre les échelles d'opération plus efficaces. La coordination et la coopération entre les nations étaient nécessaires pour s'attaquer à un problème transcendant les frontières et les continents.

La découverte essentielle fut qu'il y avait un manque de canaux de communication et de mécanismes de coordination entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette déficience était particulièrement préoccupante en ce qui concernait la question de la grippe aviaire. Il était nécessaire de construire de nouveaux mécanismes entre les autorités de santé publique et les autorités vétérinaires à tous les niveaux. Une décision du L-20 serait la manière la plus efficace de déclencher une action dans le but de combler ce vide. On proposa de planifier une conférence ultérieure, événement qui devait à son tour entraîner la réunion internationale des ministres de la Santé à l'automne 2005, au Canada.

L'atelier suivant à Alexandrie, en Égypte, en décembre 2004, concernait *l'eau potable et l'assainissement*, le sujet qui avait émergé de lui-même plus tôt dans l'année. Cette réunion généra les idées concernant la manière dont un L-20 pourrait catalyser l'action, mobiliser l'opinion publique mondiale, faciliter une amélioration des capacités et des technologies, fournir un financement convenable, et diriger, coordonner et surveiller les progrès. Les participants s'accordèrent sur le fait qu'en raison de ses mérites, ce sujet justifiait un sommet des chefs d'État. On traça les éléments spécifiques d'un ensemble de propositions pour le L-20 mais, surtout pour des raisons de temps et de facteurs politiques reliés, il fut décidé que l'eau ne pouvait pas constituer une perspective immédiate pour une réunion du L-20. La principale préoccupation structurelle était que, tandis que les problèmes et beaucoup de leurs solutions sont universels, les responsabilités sont fortement décentralisées et extrêmement localisées. Les chefs d'État auraient eu de grandes difficultés à obtenir des avancées sur les questions d'eau et d'assainissement dans le cadre de leur groupe¹¹.

Plus tard en décembre, à Princeton, les questions liées au *terrorisme et armes de destruction massive* furent examinées plus en détail. Cette nébuleuse de problèmes constitue une menace reconnue par toutes les nations, et l'un des plus grands problèmes auxquels sont confrontés les États-Unis. Les participants relevèrent que, bien que certains pays puissent être en désaccord avec

11. Alexandrie : 8.

l'ampleur du danger et la manière de l'aborder, tous les pays étaient d'accord sur le fait qu'il était impossible d'échapper à cette question du terrorisme et des armes de destruction massive. Les participants suggérèrent qu'un sommet du L-20 pourrait élaborer une série de recommandations pratiques pour unir les pays développés et les pays en développement, ainsi que les secteurs à l'intérieur de ceux-ci. Un atelier fut programmé pour une phase ultérieure du projet afin de raffiner l'approche selon ces lignes¹².

Le titre original de l'atelier suivant, qui se tint à Mexico en janvier 2005, était *crises financières*. À la fin, les participants conclurent que « sécurité et prospérité économique mondiale » serait un meilleur titre pour cette question potentielle à inscrire au programme du L-20. La notion était que le L-20 pouvait contribuer à faire porter l'attention sur les questions de directives sociales et politiques plus larges, et proposer des idées sur une meilleure manière de gérer les systèmes économiques mondiaux. Bien que ce sujet puisse peut-être ne pas être celui qui convienne le mieux à une première réunion du L-20, un groupe du L-20 pourrait peut-être finalement entreprendre la tâche de fournir des lignes directrices à un ensemble de questions relatives à la sécurité et à la stabilité économique mondiale. De nombreux aspects techniques seraient laissés à d'autres acteurs (c'est-à-dire les ministres et les hauts fonctionnaires), mais une formulation politique des rôles et des objectifs pouvait être nécessaire pour donner l'élan requis. D'un autre côté, le réflexe probable des ministres des Finances de vouloir défendre leur propre « territoire » politique faisait que ce sujet ne convenait pas à une première réunion des chefs d'État du L-20¹³.

12. Princeton I : 1-2.

13. Mexico : 5.

Tableau 3.1 : Réunions du L-20 – Phase 1

Date	Lieu	Sujet
Juin 2004	Oxford, Royaume-Uni	Subventions à l'agriculture et OMC
Septembre 2004	New York, États-Unis	Architecture Post-Kyoto : politique climatique [plus tard redéfinie comme sécurité énergétique]
Novembre 2004	San José Costa Rica	Maladies infectieuses et santé dans le monde [plus tard renommé Pandémies]
Décembre 2004	Alexandrie Égypte	Eau potable et assainissement
Décembre 2004	Princeton États-Unis	Réseaux du terrorisme et des armes de destruction massive : développer un consensus
Janvier 2005	Mexico Mexique	Crises financières [recadré sous le titre Sécurité et prospérité économique mondiale]

CHAPITRE IV

Ajuster la trajectoire

OBTENIR UN APPUI INTERNATIONAL

Au début de 2005, l'idée du L-20 prenait de l'élan. La première série des six ateliers d'analyse de sujets particuliers avait restreint le champ des sujets envisageables pour un premier sommet du L-20. Bien qu'aucune conclusion n'ait été formulée quant à la composition possible du L-20 ou ses procédures, le sol avait été défriché pour une discussion plus détaillée.

Le monde extérieur au projet L-20 ne restait pas immobile cependant. D'autres reconnaissaient la nécessité d'une réforme des institutions internationales. À la fin de 2003, Klaus Schwab, président du Forum économique mondial (qui organise la réunion annuelle à Davos des « gens influents » de l'économie internationale) avait appelé à la création d'un nouveau groupe mondial composé de dix nations développées, dix nations en développement et du Secrétaire général des Nations unies pour répondre aux défis du XXI^e siècle. Cette idée du « P21 » (Partnership 21) ressemblait, sous une forme simplifiée, à l'approche du L-20¹. En juin 2004, Jim O'Neill et Robert Hormats (ce dernier ayant été sherpa et sous-sherpa aux huit premiers sommets du G-7) publièrent une analyse dans les *Goldman Sachs Series of Global Economics Papers* dans laquelle ils reprenaient, en particulier, les suggestions du Premier ministre Martin pour un G-20 au niveau des chefs d'État².

-
1. Pour un rapport légèrement plus tardif de la proposition de Schwab, voir le discours prononcé en Inde le 10 février 2004 dans *Business Line*, en ligne, <http://www.thehindubusinessline.com/2004/02/11/stories/2004021102130500.htm>, consulté le 10 mai 2006.
 2. Jim O'Neill et Robert Hormats, 2004, « The G-8 : Time for a Change ». *Goldman Sachs Global Economics Paper* 112 : 9.

Puis, le 27 janvier 2005, le Processus d'Helsinki sur la mondialisation et la démocratie publia un rapport intitulé « *Governing Globalization – Globalizing Governance* ». Ce Processus inusité avait été créé conjointement par les gouvernements finlandais et tanzanien en décembre 2002 pour promouvoir l'implication des perspectives de la société civile des pays du Sud dans les politiques mondiales, « en quête de solutions nouvelles, permettant l'autonomie, aux dilemmes de la gouvernance mondiale ». En clair, le Processus d'Helsinki se basait sur une vision du monde plutôt différente de celle des « gens influents » de Davos et de celle de Goldman Sachs.

Néanmoins, ce rapport de janvier 2005 contenait des éléments familiers. Il reflétait l'une des trajectoires du Processus et exposait la proposition d'un « sommet représentatif pour l'organisation économique ». Le rapport recommandait, en particulier :

... le remplacement du G-7/G-8 par un regroupement plus large, un sommet annuel du G-20 (ou de quelque chose d'approchant), regroupant ceux qui se trouvent à la tête des gouvernements les plus importants du Nord et du Sud. Ce groupe informel au niveau des chefs d'État pourrait assumer un sens des responsabilités dans le fonctionnement de l'économie mondiale et de ses principales institutions³.

Le rapport se poursuivait en suggérant que le groupe devrait être soutenu par une « *troïka* » de présidents passés, présents et futurs, par un processus systématique de préparation des réunions par des « *sherpas* », et par un dialogue préliminaire intensif pour déterminer les critères de sélection des membres. Apparemment, où que l'on se place sur le spectre idéologique, les mécaniques de gouvernance internationale avaient vraiment besoin de rénovations.

Pendant ce temps, en décembre 2004, depuis le centre du monde multilatéral, le Rapport du Secrétaire général des Nations unies, émis par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, entra dans la balance.

On a toujours besoin d'un organe qui réunisse les principaux pays développés ou en développement pour examiner les liens déterminants qui existent entre le commerce, la finance, l'environnement, la lutte contre les pandémies et le développement économique et social. Pour être efficace, cet organe doit

3. Helsinki Process on Globalization and Democracy, 2005, *Governing Globalization – Globalizing Governance : New Approaches to Global Problem Solving*. Ministère finlandais des Affaires étrangères : 16-20, traduction libre.

fonctionner au niveau des dirigeants des pays.... Une solution possible serait de transformer en groupe de dirigeants le G-20 des ministres des finances...⁴

Conscients de ce contexte, les organisateurs du projet L-20 convinrent d'une réunion de réévaluation pour les 19 et 20 février 2005. Le programme de cette réunion comprenait un « compte rendu » informel au Premier ministre Martin, lequel consistait en partie en un ensemble novateur de vidéos informatives dans lesquelles étaient décrites et évaluées six questions potentielles à inscrire à l'agenda du L-20⁵. La réunion de réévaluation elle-même consista à passer en revue les résultats des six ateliers et conclut qu'une seconde série de tables rondes – dans certains cas pour creuser plus profondément les sujets déjà déterminés – serait justifiée.

Dans la foulée de la réunion, Paul Martin publia un article dans l'édition de mai/juin de *Foreign Affairs*, intitulé « A Global Answer to Global Problems ». L'article plaidait en détail pour un L-20, et soulignait en particulier le rôle des chefs de gouvernement :

Un L-20 pourrait amener les chefs politiques à faire ce qu'eux seuls peuvent faire – procéder à des choix difficiles entre des priorités et des intérêts rivaux⁶.

En se basant sur les discussions des ateliers, l'article citait les problèmes du développement, la menace du terrorisme et les préoccupations de santé publique au niveau international en tant que sujets d'action potentielle pour un L-20. Le Premier ministre continua à parler de cette approche lors de ses réunions ultérieures avec ses homologues chefs d'État et de gouvernement.

SECOND TOUR DE TABLE

Faisant partie du travail graduel, et caractéristique du projet, de séparation du bon grain de l'ivraie dans les sujets potentiels du L-20, la réunion de réévaluation de février 2005 écarta les sujets du commerce des produits

-
4. Nations unies, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous. Rapport du Groupe des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement au Secrétaire général des Nations unies*. Nations unies, New York, A/59/565 : 73, en ligne, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement>. Il est intéressant de noter que Brent Scowcroft, ancien conseiller à la sécurité nationale des présidents Ford et George H.W. Bush faisait partie de ce groupe.
 5. Les vidéos se trouvent sur le site Internet du L-20, www.L-20.org.
 6. Paul Martin, mai-juin 2005, « A Global Answer to Global Problems ». *Foreign Affairs*, en ligne, <http://www.foreignaffairs.org>, traduction libre.

agricoles et des crises financières, conclut qu'aucun travail supplémentaire n'était requis pour les questions de l'eau et de l'assainissement, mais conserva la possibilité de discussions additionnelles sur le changement climatique (recadré sous le terme de *sécurité énergétique*), les maladies infectieuses (recadrées sous le nom de *pandémies*) ainsi que sur le *terrorisme et armes de destruction massive*.

La série d'ateliers suivante commença par une vague de quatre en mai 2005 (voir le tableau 4.1, p. 50, pour la liste de la seconde phase des ateliers). Deux d'entre eux concernaient la *réforme du système des Nations unies*. Ce sujet était particulièrement d'actualité, les Nations unies se livrant à ce moment à un profond examen de conscience (si ce n'est de cas de conscience) au beau milieu du scandale du programme « pétrole contre nourriture », tandis qu'avançaient les préparatifs du sommet majeur de septembre 2005 destiné à passer en revue les progrès réalisés cinq ans après l'instauration des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La vocation primordiale de l'organisation étant de produire du papier, un certain nombre de rapports majeurs de l'ONU furent publiés à la fin de 2004 et au début de l'année suivante.

En décembre 2004, le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement instauré par le Secrétaire général de l'ONU fit paraître un rapport intitulé *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. Ce rapport exposait une vision de la sécurité collective dans les nouvelles conditions du XXI^e siècle et comprenait la proposition d'une définition de travail pour le terrorisme⁷. Puis, en janvier 2005, fut publié le rapport de l'OMD – *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. Dans ce rapport, une équipe dirigée par Jeffrey Sachs dressait la liste d'une série d'étapes spécifiques nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire à la date désignée de 2015⁸.

Se basant sur ce travail, et ayant en tête le prochain sommet mondial des Nations unies en septembre, le Secrétaire général Kofi Annan publia en mars 2005 *Dans une liberté plus grande. Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*⁹. Ce document tentait de faire la synthèse des

7. Rapport des Nations unies, 2004, op. cit.

8. Nations unies, 2005, *The Millenium Development Goals Report*. United Nations Department of Public Information, New York, DPI/23990.

9. Rapport du Secrétaire général des Nations unies, 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. Département de l'information publique des Nations unies, New York, en ligne, <http://www.un.org/french/largerfreedom/>

questions essentielles de sécurité, de droits humains et de développement sur lesquelles se penchaient les précédents rapports et recommandait des réformes institutionnelles susceptibles de revigorer le système des Nations unies. Le Secrétaire général élaborait un plan détaillé en quatre parties qu'il espérait voir adopter dans son ensemble par le Sommet. Dans son discours à l'Assemblée générale, à laquelle il soumettait ce rapport, il terminait par un plaidoyer pour l'action qui laissait transparaître autant de frustration que d'espoir.

Nous avons entendu prononcer dans cette salle assez de déclarations ronflantes pour les décennies à venir. Nous connaissons tous la nature des problèmes que nous rencontrons et la teneur des engagements que nous avons pris. Il ne s'agit plus maintenant de faire des déclarations ou des promesses mais d'agir pour tenir les engagements qui ont été pris¹⁰.

En mai, les deux premiers évènements du L-20, à Bruxelles et à Tokyo, prirent pour document de fond le rapport d'une conférence que le CIGI avait organisée à Waterloo au début d'avril, et qui avait réuni des praticiens, des universitaires de renom, des représentants de la société civile et des fonctionnaires des Nations unies¹¹. La réunion de Waterloo s'était penchée sur le rapport du Secrétaire général, et avait examiné les manières de concrétiser ses recommandations. Les ateliers du L-20 poursuivirent ce débat avec deux groupes plus mélangés d'universitaires et de praticiens. Bien que beaucoup de participants aient soulevé la possibilité que le L-20 agisse comme un catalyseur pour la réforme de l'ONU, pour être réaliste, il était peu probable que le groupe puisse même exister avant le grand sommet des Nations unies en septembre. Dans cette éventualité, les participants à la réunion de Bruxelles publièrent une déclaration conjointe endossée par le CFGS, le CIGI, le Centre politique européen et l'International Crisis Group, interpellant le Sommet des Nations unies pour qu'il adopte un ensemble de huit recommandations du Secrétaire général¹².

Pour finir cette histoire, le Sommet mondial eut bien lieu, du 14 au 16 septembre 2005, après des querelles prolongées sur la manière de formuler les engagements à être adoptés. Les États-Unis en étaient si préoccupés qu'ils proposèrent une formulation alternative à la fin août qui vidait le document de son essence. Finalement, on s'accorda sur une déclaration qui, soit « ne présentait rien de neuf », soit « donnait un nouvel élan à l'Objectif du millé-

10. Discours du Secrétaire général à l'Assemblée générale, 21 mars 2005, New York, version française en ligne, http://www.un.org/french/largerfreedom/sg_statement.html

11. Waterloo II.

12. Bruxelles.

naire pour le développement », suivant les points de vue. L'évaluation d'ensemble était que le Sommet n'avait produit que peu de résultats tangibles comparativement à ses intentions de départ, mais qu'au moins il continuerait à apporter son soutien à l'OMD. L'un des accomplissements majeurs, selon la perspective canadienne, fut l'acceptation de « la responsabilité de protéger », concept pour l'élaboration et la promotion duquel le Canada avait joué un rôle clé. Ainsi l'ONU avait-elle survécu, mais il y avait de la déception dans l'air, et les mécanismes de prise de décision au niveau mondial semblaient plus inefficaces que jamais.

Dans la foulée des discussions de la réunion de réévaluation, deux autres ateliers se tinrent en mai 2005 – un sur les pandémies (à Genève) et l'autre sur les États fragiles (à Berlin).

L'atelier sur les *pandémies* se basait sur le précédent atelier de novembre 2004 portant sur les maladies infectieuses, et les conclusions des participants furent catégoriques. Ils pensaient que les autorités étaient en général mal préparées – il y avait des vides énormes dans ce qui aurait dû être un réseau sans coutures d'activités de surveillance, les réserves de vaccins étaient inadéquates et il y avait une grande insuffisance de personnel médical. Les participants confirmèrent qu'il n'existait aucun lien entre le personnel de santé publique et celui du monde vétérinaire et agricole. Il fallait relever les barrières institutionnelles qui existaient entre eux, et les vétérinaires devaient être inclus dans l'amélioration du système d'alerte anticipée. Seuls les chefs d'État pouvaient secouer le système pour que celui-ci bâtisse des passerelles et concentre les risques et les efforts. Les chefs d'État devaient catalyser l'action vers les ministères de la santé, de l'agriculture, du commerce et des finances, à l'intérieur de leurs pays et au niveau international vers l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale du commerce et les institutions de Bretton Woods. En bref, les participants s'accordèrent sur le fait que les maladies pandémiques étaient un sujet approprié pour un premier sommet du L-20, étant donné les dimensions sous-estimées de cette menace, les capacités insuffisantes sur le plan des infrastructures et des possibilités d'action, et les risques élevés de pertes économiques autant que personnelles occasionnées par les fermetures de frontières et les quarantaines¹³.

L'atelier de Berlin généra des résultats différents. Le sujet général des *États fragiles* était apparu comme une possibilité à inscrire à l'agenda du L-20 lors de la réunion de lancement de 2004 à Ottawa (surtout dans le contexte

13. Genève.

de prévention des conflits et de reconstruction post-conflit). À Berlin, il se fit un consensus autour de l'importance de cet ensemble de problèmes particuliers (c'est-à-dire, comment aborder les États fragiles) et autour de la nécessité d'en faire davantage et de manière plus englobante. D'un autre côté, il n'y avait aucun consensus sur ce qui devait être fait. Certains participants sentirent que c'était là un rôle possible pour un L-20, au moins pour ce qui était d'établir le dialogue entre les pays développés et les pays en développement, ou pour rassembler des experts en tant que ressource pour les organisations régionales et internationales ayant affaire à des États fragiles. Dans l'ensemble, cependant, la conclusion fut que ce sujet était trop complexe pour une réunion inaugurale, voire pour les premières réunions des chefs d'État du L-20 – il pouvait y avoir trop de chausse-trapes. Si jamais un L-20 pouvait être bien établi, on pourrait envisager de considérer certains aspects de la question¹⁴.

La dernière série des ateliers du L-20 généra des résultats aussi mitigés. Les six sujets examinés étaient sans nul doute importants pour la communauté internationale mais, pour diverses raisons, et à des degrés variables, ils n'étaient pas « prêts à faire la Une » dans la conception du mode d'opération du L-20. En particulier, à l'exception possible de la sécurité énergétique et du terrorisme et des armes de destruction massive, ils ne paraissaient pas susceptibles de générer les questions à inscrire à l'agenda, sachant que ces questions devraient permettre au nouvel organisme de « remporter immédiatement la mise » au plus haut niveau afin de justifier la prolongation de son existence.

En octobre 2005, un atelier se tint à l'Université Stanford à Palo Alto pour discuter des questions de changement climatique, recadré sous le terme de *sécurité énergétique*. Le groupe découvrit que la sécurité énergétique était un concept élastique, mais ayant un grand potentiel pour déclencher une action collective internationale. Il offrait la perspective de lier les questions de « haute sécurité » (telles que la protection territoriale et l'approvisionnement en énergies vitales) par des moyens se renforçant mutuellement aux questions de « sécurité ordinaire » (telles que la protection de l'environnement en général et la limitation des émissions menant au changement climatique en particulier). De tels liens, qui pourraient en théorie faire participer un grand nombre de pays et des intérêts divers, semblaient faire de la sécurité énergétique une question digne de figurer dans les premières considérations du L-20. De plus, la sécurité en matière d'approvisionnement énergétique se trouvait une fois de plus en tête des préoccupations de la plupart des gouvernements en raison des prix élevés à ce moment des ressources énergétiques,

14. Berlin.

en particulier du pétrole. Politiquement l'action était nécessaire, non seulement parce que les consommateurs le demandaient, mais aussi parce qu'une grande partie, toujours en augmentation, de l'approvisionnement mondial en pétrole se trouvait sous le contrôle direct de gouvernements qui prenaient les décisions relatives à l'approvisionnement en priorité sur la base de facteurs politiques.

Ceci dit, les participants conçurent quelques doutes sur la manière de disposer la longue liste des questions énergétiques qu'ils avaient considérées sur l'agenda du L-20 (ou même s'il fallait le faire). Un tel ensemble de questions de sécurité énergétique serait extrêmement complexe et, à un certain degré, soumis aux caprices du moment (par exemple, la situation énergétique au Proche-Orient). De nombreuses questions relatives à l'énergie et au changement climatique impliquaient l'horizon du très long terme, caractéristique qui mettrait de nombreux politiciens mal à l'aise. En dehors de la liste des questions considérées, il s'avérait impossible de tracer nettement les priorités, ou même de clarifier le rôle continu que pourrait y jouer un L-20. Pour le moment, bien qu'il fût prometteur en termes d'importance et de durée, le champ de la sécurité énergétique nécessitait encore du travail avant qu'un ensemble d'éléments ou qu'une seule considération prioritaire puisse être mis de l'avant et portés à un agenda crédible auquel pourraient « s'attaquer » les chefs d'État¹⁵.

Plus tard en octobre, un atelier sur la *gouvernance internationale des pêches* se tint à Victoria, au Canada. La conférence examina les possibilités qu'aurait un L-20 s'il se penchait sur les questions relatives à la surpêche à travers le monde. De ce point de vue, le principal problème de gouvernance était l'émergence d'une pêche « illégale, clandestine et non régulée ». La volonté politique était freinée par la surcapacité de nombreuses flottilles (qui ne se limitaient pas aux pays de l'OCDE), par le manque d'incitations domestiques à restreindre les capacités, par l'échec des systèmes de gestion nationaux et par l'existence de subventions. En bref, les gouvernements se trouvaient confrontés à des maux politiques à court terme lorsqu'ils abordaient le problème de trop de pêcheurs en quête de trop peu de poisson.

La conférence révéla une tension entre deux approches. L'une des conceptions était que la gestion des pêches devrait être considérée comme une question de gouvernance des pêches, et que les pays devraient simplement poursuivre dans la voie d'une meilleure efficacité de ce qui avait déjà été mis en œuvre. La conception rivale était qu'il était vain d'améliorer ce qui existait

15. Stanford.

déjà dans le cadre des régimes et des déclarations existantes. Au lieu de cela, une action catalytique ne pourrait s'entreprendre qu'en élargissant le cadre et en poursuivant dans le sens d'une régulation environnementale englobante. Il était nécessaire de procéder par grandes étapes pour appliquer de nouveaux standards de droits et d'obligations éthiques aux océans et à leurs ressources. À la fin, les participants conclurent qu'un forum du L-20 des chefs d'État pourrait produire des avancées significatives en s'attachant à une liste d'activités (c'est-à-dire poursuivre la mise en œuvre d'engagements existants ; promouvoir l'usage de mesures commerciales pour améliorer les sanctions et le respect des normes ; améliorer l'efficacité des organismes régionaux de gestion des pêches ; et réduire au niveau domestique la surcapacité des filets et des techniques de pêche) qui étaient incontestablement utiles, mais qui pouvaient difficilement faire les gros titres des journaux. Il était certain que la gouvernance des pêches ne pouvait pas devenir un sujet de première génération pour le L-20¹⁶.

L'atelier suivant se tint dans des circonstances qui lièrent les discussions directement au « monde réel ». La réunion de Petra en Jordanie, en novembre 2005, se déroula le jour suivant les bombardements des hôtels à Amman. Cette tragédie soulignait l'urgence d'interroger le problème des racines de tels actes. Les participants discutèrent du problème des objectifs rivaux de l'*Aide publique au développement* (ou APD), passèrent en revue les critères pour une discussion réussie du L-20 sur ce sujet, et identifièrent des options pour faire entrer cette question dans les considérations du L-20.

Les participants s'accordèrent sur le fait que, de la perspective des chefs d'État, l'APD était un moyen destiné à d'autres fins, allant au-delà des objectifs généraux d'allègement de la pauvreté et de croissance économique. Pour que l'action des chefs de gouvernement soit possible, il fallait recadrer le débat pour le faire porter sur les problèmes mondiaux spécifiques (les pandémies, le changement climatique, les négociations commerciales) auxquels il serait plus approprié d'appliquer une approche réorientée de « coopération au développement ». Il était probable que les chefs d'État ne s'intéresseraient à l'aide au développement qu'en tant que contribution potentielle à la résolution d'un problème prioritaire particulier auquel ils se trouveraient confrontés.

16. Victoria. Bien que le sujet des pêches puisse ne pas paraître le candidat le plus évident pour une action des chefs d'États, Paul Martin faisait remarquer qu'au cours de ses conversations avec ses homologues au sujet du concept du L-20, il avait découvert que chacun des chefs d'État pensait que la question des pêches était importante. Il suggéra que cela était une démonstration supplémentaire du fait que les chefs d'État voyaient le monde différemment des ministres et des fonctionnaires. Paul Martin, entrevue personnelle, 30 août 2006.

Dans ce contexte, le travail d'équipe destiné à rendre possible une réunion du L-20 devait préciser la hauteur de la contribution que les chefs d'État pouvaient apporter dans le rattachement de l'aide au développement à des objectifs de niveau mondial particuliers et dans l'augmentation de l'efficacité de la coopération. L'une des options était de faire de la réunion une session d'évaluation, dans laquelle les chefs d'État passeraient en revue les blocages et les échecs dans plusieurs domaines de problèmes mondiaux et suggéreraient une réorientation appropriée de la coopération en matière de développement dans le but d'ouvrir les impasses.

Les participants discutèrent des divers critères de sélection des sujets susceptibles d'intéresser les chefs d'État. L'argument retenu fut que les chefs d'État examineraient les options les plus cohérentes de la manière d'utiliser l'APD très différemment, de pair avec d'autres mesures, afin de réaliser des progrès substantiels à l'échelle mondiale. Cela dit, cependant, même si elle était intégrée aux discussions sur des problèmes mondiaux spécifiques, l'APD n'était pas un sujet pouvant facilement figurer à l'agenda initial d'une réunion du L-20¹⁷.

L'atelier de janvier 2006 suivant celui de Petra se déroula dans le même sentiment d'actualité, puisqu'il reprenait les discussions d'une réunion antérieure (celle de Princeton en décembre 2004) sur le *terrorisme et les armes de destruction massive*. La réunion de 2006 se tint en Californie, au Lawrence Livermore National Laboratory's Centre for Global Strategic Research, et porta davantage sur le contrôle de la prolifération par les régimes internationaux.

Les participants relevèrent qu'il n'était pas douteux que la technologie facilitât la prolifération des armes de destruction massive, mais le rythme auquel celle-ci se produisait n'était pas aussi rapide que ce que l'on pouvait penser. Les armes nucléaires, en particulier, restaient d'une technologie difficilement accessible, à moins qu'elles ne soient transférées par un État de manière à pouvoir être utilisées, et il était peu probable qu'elles puissent se trouver dans un proche avenir dans l'arsenal d'acteurs non étatiques. Cependant, il y avait moins de secrets et la technologie était plus accessible dans les domaines biologiques et chimiques.

17. Petra. Pour mémoire, Paul Martin observa par la suite que pour ce qui était de cette question, les chefs d'État avaient tendance à accorder davantage d'importance que d'autres acteurs au domaine de l'aide au développement, ainsi qu'à l'instauration et au maintien de l'ordre et de la sécurité au niveau local. Paul Martin, entrevue personnelle, 30 août 2006.

Il était important d'établir une distinction entre les acteurs étatiques et non étatiques. Différents régimes (quoique pour des raisons de même ordre) peuvent vouloir y accéder, tandis que des États peuvent fournir des armes aux acteurs non étatiques. Les États veulent évidemment survivre, y compris les personnes faisant partie du régime qui les gouverne. Les acteurs non étatiques peuvent être des nihilistes autant que des gens indifférents à leur propre mort. La réponse à donner à une attaque terroriste était problématique. Les représailles sur un objectif spécifique ou un ensemble de cibles peuvent souvent s'avérer impossibles ; donc, la dissuasion ne marche pas.

En ce qui concerne le concept du L-20, certains considéraient que la création d'une nouvelle institution n'était pas nécessaire ; cependant, on exprima aussi l'opinion que la proposition était moins faite pour une institution que pour un réseau de haut niveau. Une discussion s'ensuivit sur les mérites comparés du Conseil de sécurité et du L-20. La plupart s'accordèrent sur le fait que, avec une réforme de la composition des membres et une modification des critères qui déterminent l'agenda, le Conseil pourrait être efficace (les questions de représentation, de performance et de légitimité devant nécessairement être considérées ensemble). Les chefs d'État ont un rôle crucial dans toutes les questions de terrorisme et d'armes de destruction massive et ont pour fonction d'établir des connexions émotionnelles et politiques avec différents publics. Nombre des échecs dans la manière d'aborder ces questions étaient liées à un échec du leadership. Tous s'accordèrent sur la conclusion que de meilleurs réseaux étaient nécessaires. On souligna également la nécessité d'un plus haut niveau de gouvernance politique. Ceux qui se trouvaient dans l'orbe de Washington précisèrent, cependant, que cela ne mènerait pas inévitablement à la création d'un L-20¹⁸.

En février, le projet revint à la Woodrow Wilson School of International Affairs de l'université de Princeton pour explorer des dispositifs éventuels de financement des *biens publics mondiaux* et, en particulier, pour déterminer si un L-20 pourrait contribuer à l'action de ce point de vue.

Ainsi que le décrivait le document de fond préparé par Inge Kaul et Pedro Conceicao¹⁹, la coopération internationale dans le domaine du financement des biens publics mondiaux est entravée par un « double déficit » : tout d'abord, un déficit de mise en œuvre, c'est-à-dire une disjonction entre l'élaboration des accords internationaux et leur mise en application ; et

18. Livermore.

19. Inge Kaul et Pedro Conceicao, 2006, *The L-20 : An Important Beginning of a New Era of International Cooperation* ? Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html>

deuxièmement, un déficit de participation, qui à l'heure actuelle tient les acteurs étatiques et non étatiques à l'écart tant de la table des négociations que de la mise en œuvre opérationnelle de la coopération internationale. Les participants passèrent en revue les directions générales pouvant conduire à une réduction de ces deux « déficits ».

On avança que le système international nécessitait une nouvelle approche qui traiterait la coopération financière comme un investissement et qui stimulerait les technologies financières novatrices²⁰. Sur le plan opérationnel, cette approche pourrait générer un organisme qui regrouperait les politiques mondiales et encouragerait les négociations de part et d'autre des domaines concernés. Un gestionnaire des problèmes pour fournir la coordination et un « gardien » de la question pour assurer la continuité nécessaire étaient également requis. Le problème restait de savoir si un L-20 pouvait répondre à quelques-uns de ces défis, ou à tous.

Parmi les raisons d'être sceptique en ce qui concernait le processus du L-20, il y avait : la probabilité que la plupart des problèmes se réglaient d'eux-mêmes sans l'intervention des chefs d'État ; la difficulté d'amener les États-Unis à la table du L-20 (à moins qu'un élément significatif du travail du groupe ne concerne un intérêt spécifiquement américain, comme la reconstruction de l'Irak par exemple) ; le fait que les investissements dans la plupart des biens publics mondiaux aient une période d'amortissement allant de 10 à 25 ans, alors que les gouvernements trouvent difficile de se projeter au-delà de deux ou trois ans ; et la préoccupation que le L-20 n'aurait pas de base légale comparable à celle du Conseil de sécurité. À la fin de la conférence,

20. Kaul et Conceicao (op. cit. : 6) rédigent ce qui suit relativement à ces nouvelles techniques financières : « Bien qu'un vaste éventail de nouvelles approches politiques et d'instruments de financement de la coopération internationale soient à présent disponibles, bon nombre de ces outils nouveaux et souvent novateurs nécessitent des tests plus approfondis ainsi que des promoteurs. Par exemple, il serait souhaitable d'explorer – et d'évaluer – plus systématiquement des instruments tels que les partenariats public/privé au niveau mondial qui pourraient agir comme des agences de mise en œuvre pour des questions particulières, et d'employer des instruments tels que la sécurisation ou les brevets différentiels que les organisations intergouvernementales conventionnelles sont d'habitude incapables d'utiliser. De manière identique, il se peut que les technologies financières novatrices aient besoin d'être encouragées, soit par des déclarations de soutien (à la manière de ce qu'a fait le G-7 pour les clauses d'action collective et, plus récemment, les engagements d'achat), soit en stimulant le développement de projets pilotes (tels que celui mené par la Grande-Bretagne sur la Facilité Internationale de Financement pour la Vaccination) » (traduction libre).

il était clair que, si novatrice que soit cette application aux biens publics mondiaux, le sujet ne se prêtait pas à une inscription à l'agenda des premiers tours de table du L-20²¹.

Le dernier atelier consacré à un sujet spécifique se tint à Maastricht, aux Pays-Bas, en mars 2006, et concernait l'exploitation de la *science et de la technologie à des fins de développement (S&T)*. Les aspirations et les intérêts des pays en développement étaient au premier plan, comme lors de la plupart des ateliers du second tour. Les participants exposèrent les problèmes de l'importance de la science et de la technologie pour le développement comparativement aux autres sujets potentiels à inscrire à l'agenda, et pourquoi les chefs d'État devraient y être impliqués. Le défi était l'opportunité des dépenses – expliquer pourquoi les fonds devraient être redirigés vers la science et la technologie, depuis les approches directes fournissant des services immédiatement nécessaires, ou depuis les programmes de fond destinés à lutter contre la pauvreté. Le contre-argument était que la plupart des graves problèmes de pauvreté ont une forte composante « science et technologie », tandis que seule une faible proportion de la recherche et du développement au niveau mondial est directement dirigée vers les préoccupations des plus pauvres.

L'action au niveau d'un L-20 pourrait contribuer à atteindre des résultats positifs en clarifiant et en prenant la responsabilité des nouvelles directions à prendre, en plus d'encourager les acteurs locaux qui devaient s'y orienter. L'action du L-20 pourrait renforcer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide – en particulier, harmoniser les approches des donateurs dans le soutien des domaines clés de l'action relative à la S&T au niveau des pays. Néanmoins, les participants trouvèrent difficile d'inscrire la S&T au programme des réunions des chefs d'État – il était difficile d'envisager par quel processus préalable y injecter des questions de S&T. Le cas de la science et technologie se compliquait par sa nature même, recoupant plusieurs domaines : la S&T était l'un des moyens d'atteindre l'ensemble du spectre des Objectifs du millénaire pour le développement. Le rôle de la science et de la technologie fut englobé dans une discussion de nombreux sujets présentant un intérêt d'actualité, et de profil plus élevé, tels que la grippe aviaire et la dégradation/désertification des sols. Les participants observèrent que, bien qu'il soit possible d'insister sur la science et la technologie en tant qu'élément important de la résolution des problèmes de développement, « la science et la technologie au service du développement » en elles-mêmes n'étaient pas un sujet vendeur²².

21. Princeton II.

22. Maastricht.

Une fois la réunion de Maastricht terminée, beaucoup de temps et d'énergie avaient été dévolus aux sujets sur lesquels pourraient utilement se pencher les chefs d'États du groupe du L-20. À une ou deux exceptions près (notamment la sécurité énergétique et le contrôle du terrorisme et des armes de destruction massive), rares furent les ateliers du second tour qui parvinrent à un consensus sur les sujets que l'on pourrait placer de manière crédible à l'agenda initial du L-20.

Au cours de cet examen de sujets potentiels, cependant, deux thèmes majeurs étaient sans cesse récurrents, et méritaient un examen séparé. Le premier d'entre eux concernait la manière dont les États-Unis pourraient être incités à intégrer le mouvement en premier lieu. Le second concernait les problèmes d'équité mondiale.

Tableau 4.1. Réunions du L-20 – Phase 2

Date	Lieu	Sujet
Mai 2005	Bruxelles, Belgique	Nouveau multilatéralisme
Mai 2005	Genève, Suisse	Pandémies
Mai 2005	Berlin, Allemagne	États fragiles
Mai 2005	Tokyo, Japon	Réforme de l'ONU
Octobre 2005	Stanford, USA	Sécurité énergétique
Octobre 2005	Victoria, Canada	Gouvernance internationale des pêches
Novembre 2005	Petra, Jordanie	Améliorer l'aide officielle au développement
Janvier 2006	Livermore, USA	Nouvelles perspectives des régimes pour le contrôle des armes de destruction massive
Février 2006	Princeton, USA	Financement des biens publics mondiaux
Mars 2006	Maastricht, Pays-Bas	Valoriser la science et la technologie au service du développement
Mai 2006	Washington, USA	Réforme des institutions internationales

CHAPITRE V

Intégrer les États-Unis, pièce centrale du puzzle de la gouvernance mondiale

Depuis la première réunion exploratoire d'octobre 2003 jusqu'au dernier atelier de mai 2006, la préoccupation récurrente des participants au projet était le rôle des États-Unis. Les questions soulevées étaient assez simples à formuler, mais les réponses définitives tardaient à surgir.

Les États-Unis accepteraient-ils d'adhérer à la proposition qu'un groupe d'approximativement vingt chefs d'États mondiaux, provenant à la fois des pays développés et des pays en développement (y compris leur propre président), se réunisse pour entreprendre d'agir sur les problèmes mondiaux critiques ? En supposant que la réponse à cette question était au mieux imprécise, quelles seraient les étapes nécessaires pour s'assurer que les États-Unis apporteraient leur support ? En l'absence de l'appui des États-Unis, la proposition du L-20 aurait-elle des chances d'aboutir ?

Cette discussion se déroulait dans un contexte volatile mêlant histoire récente et politique américaine. Après quelques mois d'hésitation et de manœuvres dilatoires, l'administration de George Bush fut galvanisée par les événements du 11 septembre 2001. Le président réagit à la tragédie du World Trade Center en déclarant une « guerre totale au terrorisme », avec pour cible initiale le régime des talibans en Afghanistan qui avait abrité les principales bases du réseau d'Al Qaïda. Tout d'abord, le président obtint l'adhésion de la plus grande partie du monde en ripostant aux organisateurs du 11 septembre et à leurs supporters. La sympathie pour les victimes de New York, de Pennsylvanie et de Washington était de grande ampleur, et le président eut la prudence, après quelques faux-pas initiaux, de préciser que sa cible était une organisation en particulier et non les fidèles de l'Islam. La guerre

d'Afghanistan fut gagnée (du moins le gouvernement taliban fut déboulonné) avec une étonnante rapidité.

Puis la présidence Bush commença à se déliter, du moins du point de vue de nombreux observateurs étrangers. La nouvelle Stratégie de sécurité nationale conçue par l'administration en septembre 2002 était, on peut le comprendre, ferme, dans le sillage du 11 septembre, mais, à beaucoup d'oreilles non américaines, le ton religieux et unilatéral en était inquiétant. La stratégie commença par un résumé triomphaliste d'un siècle d'histoire.

Les grands combats du XX^e siècle entre la liberté et le totalitarisme se sont terminés sur la victoire décisive des forces de la liberté – et un unique modèle envisageable pour le succès national : liberté, démocratie et libre entreprise¹.

Le message était clair ; cet « unique modèle envisageable » était une offre faite au reste du monde que les autres pays auraient eu du mal à refuser. Les références répétées de la Stratégie aux vertus de la « liberté » et sa vision manichéenne du monde en tant que théâtre où se jouait la lutte du bien et du mal générèrent quelques incertitudes dans les sociétés ayant un sens moins développé de la destinée nationale et un ensemble différent de traditions culturelles. Et, à un niveau purement pratique, la froide affirmation que formulait l'unique superpuissance restante de son droit à mener des actions préventives afin de défendre ses intérêts nationaux fit frissonner et douter la communauté internationale².

L'administration Bush avait déjà fait preuve d'une certaine inclination à rester à l'écart des activités ou des accords internationaux qui pourraient restreindre l'indépendance de ses actions. Elle refusa d'accepter la juridiction du Tribunal pénal international ainsi que de se conformer aux limitations imposées par le Protocole de Kyoto sur la Convention préliminaire des Nations unies sur les changements climatiques. Sur le plan militaire, Washington quitta la table des négociations portant sur le mécanisme de vérification de la Convention sur les armes biologiques, abrogea le Traité ABM (anti-missiles balistiques) et se tint à l'écart du Traité d'interdiction complète des essais

-
1. The National Security Strategy of the United States of America, 2002, Washington : iv, traduction libre.
 2. « Les États-Unis ont longtemps conservé l'option de l'action préventive pour contrer une menace suffisante envers notre sécurité nationale. Plus grande est la menace, plus grand est le danger que représente l'inaction – et plus s'impose la nécessité d'anticiper l'action afin de nous défendre, même s'il reste des incertitudes quant au moment et au lieu où l'ennemi attaquera. Pour anticiper ou empêcher de tels gestes hostiles de la part de nos adversaires, les États-Unis agiront, si nécessaire, de manière préventive ». Ibid. : 15, traduction libre.

nucléaires. D'un autre côté, elle conserva le moratoire sur les essais nucléaires et signa le Traité de Moscou sur la réduction des armes nucléaires.

Puis, en mars 2003, les États-Unis, de pair avec une « coalition internationale » plutôt clairsemée, et sans l'approbation du Conseil de sécurité, envahirent l'Iraq. Les forces américaines, cinq ans plus tard, demeurent en état d'occupation (et sous pression), les perspectives de retrait étant réduites avant les prochaines élections présidentielles.

Le second discours inaugural du président Bush, en janvier 2005, confirma l'intention de l'administration de répandre la liberté, en des termes messianiques que peu d'autres chefs d'État du monde auraient choisis³. Et au moment où la Stratégie nationale de sécurité, dans sa version actualisée, fut rendue publique, en mars 2006, cette intention restait intacte⁴. Dans sa lettre d'accompagnement, le président Bush exposait dès la première phrase ce qui allait devenir le thème récurrent de toute sa présidence.

L'Amérique est en guerre. C'est une stratégie de sécurité nationale de temps de guerre, qu'exigent les grands défis que nous affrontons – l'augmentation du terrorisme alimenté par une idéologie agressive de haine et de meurtre, qui s'est pleinement révélée au peuple américain le 11 septembre 2001. Cette stratégie reflète notre obligation la plus solennelle : protéger la sécurité du peuple américain⁵.

Cette perspective américaine, les participants devaient en tenir compte, considérant la réponse éventuelle que pourraient faire les États-Unis à leurs propositions pour un L-20.

-
3. « Aussi la politique des États-Unis est-elle de rechercher et de soutenir la croissance des mouvements et des institutions démocratiques dans chaque nation et chaque culture, dans le but ultime de mettre fin à la tyrannie dans notre monde » ; le discours concluait : « Lorsque la Déclaration d'Indépendance fut lue en public pour la première fois, tandis que la cloche de la Liberté sonnait pour la célébrer, un témoin dit : "Elle sonnait comme si elle voulait dire quelque chose". À notre époque, cela signifie encore quelque chose. L'Amérique, dans ce jeune siècle, proclame la liberté à travers le monde entier, et à tous ses habitants. Notre force affermie – éprouvée, mais pas usée – nous sommes prêts aux plus grands accomplissements de l'histoire de la liberté » ; Second discours inaugural du président George W. Bush, 2005, Washington, en ligne, <http://www.whitehouse.gov/inaugural/index.html>, consulté le 30 mai 2006, traduction libre.
 4. La stratégie actualisée commençait par la phrase suivante : « Aussi la politique des États-Unis est-elle de rechercher et de soutenir la croissance des mouvements et des institutions démocratiques dans chaque nation et chaque culture, dans le but ultime de mettre fin à la tyrannie dans notre monde » ; The National Security Strategy of the United States of America, 2006, Washington DC : 1.
 5. Ibid. : i.

Le débat initial dans les ateliers tourna autour de la question de savoir si, dans le cas du succès de l'idée du L-20, la participation pleine et entière des États-Unis serait nécessaire. Tandis que l'on discutait de ce point au cours des séries d'ateliers, l'opinion de la majorité était que l'implication des Américains dès le début était essentielle et que sans eux, de fait, un L-20 aurait peu de sens⁶. Cela dit, une minorité pensait que le concept devrait être poussé de l'avant, quelle que soit l'attitude américaine, et que les États-Unis finiraient par embarquer dans le projet pour défendre leurs propres intérêts⁷.

Quant à la réceptivité de l'administration Bush, les opinions étaient mitigées. Certains pensaient que le président et ses plus proches conseillers (notamment le vice-président Cheney et le secrétaire de la Défense du moment, Rumsfeld) seraient hostiles, sur le plan constitutionnel, à la tâche fastidieuse consistant à bâtir des alliances et aux limites éventuelles que des institutions multilatérales imposeraient à la flexibilité américaine⁸. D'un autre côté, même le second discours inaugural contenait des termes élogieux à l'adresse des alliés des États-Unis⁹ et, lors du second mandat de Bush, la secrétaire d'État Rice consacra beaucoup de temps et d'efforts à voyager à travers le monde pour expliquer, écouter et persuader. Certains participants aux ateliers pensaient que l'approche du L-20 pourrait donner aux États-Unis l'opportunité de se réengager dans la communauté internationale et que, étant donné les multiples problèmes auxquels était confrontée l'administration, cette ouverture serait la bienvenue¹⁰.

Au fil du temps, les participants au projet soulignèrent une série caractéristiques propres au L-20 dont ils pensaient qu'elles seraient attirantes pour les États-Unis. Le thème commun, de ce point de vue, était que l'initiative devait prendre pleinement en compte les préoccupations de sécurité des États-Unis et éviter toute possibilité de paraître « agir en bande » pour contre-carrer les objectifs des États-Unis. D'autres étaient plutôt d'avis que les

6. Bellagio : 7 ; Ottawa I : 12, 27-28 ; New York : 3 ; San José : 1 ; Alexandrie : 1.

7. Ottawa I : 12.

8. Waterloo : 7.

9. « Et que tous les alliés des États-Unis le sachent : nous honorons votre amitié, nous nous fions à votre conseil et nous dépendons de votre aide. La division entre les nations libres est l'un des buts premiers des ennemis de la liberté. L'effort concerté des nations libres pour promouvoir la démocratie est le prélude de la défaite de nos ennemis » ; Bush, op. cit., en ligne, <http://www.whitehouse.gov/inaugural/index.html>, consulté le 30 mai 2006.

10. New York : 5.

Américains seraient davantage intéressés si le L-20 restait simple de structure et de processus, en évitant une lourde « traîne » bureaucratique. Lors de l'atelier sur l'eau potable et l'assainissement, il fut suggéré que ce sujet serait avantageux pour les États-Unis dans le contexte du L-20 s'il permettait la pleine implication du secteur privé, ainsi que des possibilités pour des groupes confessionnels d'apporter leur contribution. L'intention était de procurer aux États-Unis une visibilité pleine et entière ainsi que la possibilité pour eux de recueillir l'approbation publique¹¹. Finalement, le motif récurrent était qu'un L-20 ne devrait pas résulter en contraintes pour les États-Unis mais qu'au contraire, une telle approche devrait faire la preuve de sa capacité à être plus efficace, du point de vue des États-Unis, que le bilatéralisme pur et simple (sans parler de l'action préventive unilatérale).

Parmi les stratégies évoquées pour « ramener les États-Unis dans le giron », on suggéra de greffer des préoccupations de sécurité aux propositions faites pour certains domaines de sujets spécifiques. L'un de ces domaines était celui des maladies infectieuses. Dans ce cas, les systèmes de surveillance et de réponse rapide nécessaires lors du déclenchement d'épidémies seraient susceptibles d'attirer les États-Unis en tant que moyens de combattre le bioterrorisme¹². De manière similaire, dans le but de rendre plus efficace l'Aide publique au développement, une place devrait être faite aux préoccupations géopolitiques des États-Unis afin de rallier l'appui de ces derniers¹³. D'un autre côté, dans les deux cas, les participants signalèrent le danger de voir des objectifs collectifs et primordiaux supplantés ou déformés par les priorités de sécurité des États-Unis.

La suggestion la plus approfondie pour « recadrer » la proposition du L-20 afin de prendre en compte l'antipathie des États-Unis pour les processus multilatéraux fut formulée durant l'atelier de février 2006 à Princeton, qui portait sur le financement des biens publics mondiaux¹⁴. L'approche mise de l'avant consistait à valoriser « légèrement » une optique conservatrice dans l'augmentation de l'aide publique au développement et dans le financement des biens publics mondiaux. Cela incluait le fait de supprimer toute référence à des « impôts » internationaux dans le discours public, à mettre l'accent sur les bénéfices qui découleraient du fait d'encourager la stabilité et la prévisibilité des systèmes économiques et financiers internationaux, à valoriser les

11. Alexandrie : 8.

12. San José : 3-4.

13. Petra : 3.

14. Princeton II : 3-4.

aspects de gestion des risques des travaux d'un L-20 et à endosser la promotion des nouveaux outils issus du marché et des initiatives privées là où auparavant dominaient les interventions gouvernementales. Et même plus directement, le L-20 pourrait se voir attribuer comme programme de se pencher sur une série d'objectifs de politique étrangère spécifiques aux États-Unis – par exemple, la manière d'aborder la grippe aviaire, de contenir et de vaincre le terrorisme, de superviser et de réformer des organisations internationales existantes, et de renforcer les droits relatifs à la propriété intellectuelle. Certains de ces éléments, voire tous, pourraient être inclus dans le « grand marchandage » entre les gouvernements, sur la base duquel le L-20 pourrait être établi.

Il n'est peut-être pas étonnant qu'aucun consensus ne soit apparu concernant l'efficacité ou la pertinence de ce type « d'emballage », mais le thème persistant à travers tous les ateliers était le désir de ne pas laisser les États-Unis en position d'isolement. Même si l'administration actuelle n'était pas enthousiaste, les deux années suivantes pourraient être mises à profit pour développer et répandre le concept du L-20, pour faire germer l'idée chez les politiciens américains de la génération suivante, qu'ils soient républicains ou démocrates.

Durant ces deux ans et demi de conversations au sujet des États-Unis, la reconnaissance de la domination américaine dans les domaines militaires et économiques était implicite. La dernière des superpuissances projetait une grande ombre ; on pouvait aller jusqu'à avancer que la proposition du L-20 constituait en elle-même une tentative de créer un mécanisme au moyen duquel les États-Unis pourraient exercer leur pouvoir plus sereinement. Les participants au projet admettaient que « le 11 septembre avait tout changé¹⁵ », ne faisant que renforcer ces éléments de la politique américaine qui considéraient déjà le monde extérieur comme un lieu incertain et menaçant. Les participants non américains aux ateliers étaient partagés entre le souci de l'unilatéralisme américain et la crainte d'un éventuel retrait désastreux des États-Unis sous la forme d'un isolationnisme comparable à celui d'avant la Seconde Guerre mondiale. Les participants américains cherchèrent à expliquer les mystères de la politique des États-Unis et firent remarquer l'éventail des points de vue qui passaient inaperçus devant une administration déterminée et menée par l'idéologie.

Ironiquement, bon nombre des institutions internationales qui paraissent aujourd'hui inefficaces dans les circonstances nouvelles avaient été créées

15. Livermore : 1.

à l'origine au cours de la dernière période de fort ascendant des États-Unis, immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Les Nations unies, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les instruments de sécurité collective tels que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, tiraient tous à l'origine leur élan initial et leur légitimité du soutien américain. Dans une approche nouvelle de l'exercice du pouvoir à grande échelle, les États-Unis agirent, pendant plusieurs décennies, à travers cet appareil international, aux possibilités restreintes en théorie, mais ayant de grands résultats en pratique. L'une des lignes communes aux discussions des participants au sujet des interventions des États-Unis était qu'une approche similaire servirait probablement bien les États-Unis une fois encore. Ainsi que le fit remarquer l'un des participants à un atelier ultérieur, « les États-Unis ne garderont pas le pouvoir, à moins de le partager¹⁶ ».

L'une des différences majeures entre l'expérience américaine au cours de l'immédiat après-guerre et leur situation actuelle réside sans doute dans la nature très différente de leurs partenaires réels ou potentiels. À la fin des années 1990, les États-Unis ont œuvré à la construction d'institutions internationales avec un groupe d'alliés relativement restreint (et d'anciens adversaires), qui en général partagent un ensemble de valeurs culturelles et une histoire de relations de longue date (si ce n'est toujours amicales). Les concepteurs de ces institutions travaillaient sur la base d'un vocabulaire commun et, à la sortie de deux guerres mondiales et d'une récession catastrophique, souhaitaient désespérément la paix, la stabilité et une croissance économique stable.

Par contre, certains participants aux ateliers émirent des doutes quant au niveau de la prise de conscience, parmi les leaders américains actuels, des préoccupations et des aspirations de nombreux autres pays, notamment dans le monde en développement et dans le monde musulman¹⁷. L'entreprise de rénovation des institutions internationales, déjà scindée le long des lignes Nord/Sud, pourrait s'avérer plus difficile pour une Amérique se repliant sur elle-même et s'isolant du reste du monde, aveuglée par ses propres médias dominants. Même la démocratisation issue de la révolution des communications et de l'Internet pourrait représenter un problème pour les décideurs politiques des États-Unis. Soixante ans plus tôt, il aurait pu être suffisant de convaincre un nombre relativement limité de membres de l'establishment des grandes universités et du Capitole du bien-fondé d'une telle initiative. Mais l'influence de la chaîne d'informations Fox et de sa vision du monde

16. Washington, notes personnelles de l'auteur.

17. Livermore : 3-4.

orientée, cette orientation soulignant en particulier les contraintes apparentes sur le pouvoir américain, exige une forme de persuasion plus forte (ou peut-être différente).

Pour en revenir enfin aux questions posées au départ sur la réaction probable des États-Unis à l'approche du L-20, le soutien américain n'est certainement pas garanti bien que, si les circonstances étaient favorables (par exemple, devant l'imminence d'une crise de dimensions mondiales), même une administration enchaînée à l'unilatéralisme pourrait considérer de son intérêt de collaborer. Mais en un mot, pour ce qui est de savoir si la proposition du L-20 pourrait procéder sans l'implication significative des États-Unis, la réponse est : probablement pas.

CHAPITRE VI

Équité mondiale et recherche de légitimité

Outre la question récurrente de la meilleure manière d'impliquer les États-Unis, un autre ensemble de questions interconnectées revenait en filigrane à travers tous les débats des ateliers, quelle que fût la thématique de la discussion. Cette série de questions concernait la nature de la mondialisation, l'impact variable qu'avait la mondialisation sur les peuples à travers le monde, ainsi que la question qui leur était liée, à savoir jusqu'à quel point cela était équitable, en particulier pour les gens du Sud au sens large. Invariablement, tout cela menait en retour à s'assurer au mieux du degré de légitimité des décideurs au niveau mondial (et/ou des institutions internationales) et, finalement, à des réflexions sur la possibilité d'injecter davantage d'éléments réellement démocratiques dans le schéma évolutif de la gouvernance mondiale.

MONDIALISATION ET ÉQUITÉ

On se souviendra que l'initiative du projet L-20 était venue du monde souvent méphitique de la politique et du gouvernement, domaine des réunions interminables, des notes d'information simplificatrices et des calculs électoraux. Aussi semble-t-il juste de commencer par un regard sur le contexte dans lequel un politicien au moins, Paul Martin, pensait opérer. Dans son article de 2005 dans *Foreign Affairs*, Martin donnait comme justification principale à son plaidoyer pour l'approche du L-20 le simple fait que les frontières entre les pays s'estompaient de plus en plus. La conception de Martin était que la mondialisation n'était pas un processus que l'on pouvait « allumer et éteindre à volonté », mais qu'elle se manifestait dans une interdépendance économique croissante, dans la coopération politique pour mettre fin à la prolifération des armes et pour combattre le terrorisme, ou dans l'action en collaboration

sur des problèmes de santé ou d'environnement. Il considérait que l'État nation était toujours l'acteur principal sur la scène internationale (regard traditionnel que d'autres remettraient en question¹), mais il considérait que les institutions existantes et les manières habituelles de faire des affaires ne répondaient plus aux défis posés par la mondialisation².

La conception du monde de Martin était partagée par un autre politicien nord-américain, Bill Clinton. Un peu plus tôt, lors d'un discours prononcé à l'université de Yale, Clinton avait exposé le problème de manière similaire.

Ma prémisse de base est celle-ci : le monde interdépendant, malgré tout ce qu'il promet, est inévitablement intenable, parce qu'il est instable. Nous ne pouvons continuer à vivre dans un monde dans lequel nous devenons de plus en plus interdépendants, et dans lequel nous n'avons pas de structure englobante pour que les éléments positifs de l'interdépendance surpassent les éléments négatifs.

Il continua en précisant sa conviction que « la grande mission du monde du XXI^e siècle est de bâtir une véritable communauté mondiale », qui passera de la « simple » interdépendance à l'intégration, en se basant sur les caractéristiques de la responsabilité partagée, des bénéfices partagés et des valeurs partagées³.

Un chef d'État canadien aurait pu exprimer cet engagement de manière différente, mais les visions de Martin et de Clinton sont fondamentalement identiques. Les problèmes les plus importants et les plus urgents auxquels nous sommes confrontés sont d'échelle mondiale, et les institutions internationales auxquelles nous demandons de répondre à ces défis ne sont plus aptes à cette tâche. En même temps, nonobstant la force et l'étendue de la mondia-

-
1. Voir par exemple le concept bien plus étendu de Rosenau concernant l'efficacité des acteurs mondiaux : « Vue dans le contexte des centres d'autorité proliférants, la scène mondiale est constituée d'une foule dense d'acteurs, grands et petits, formels et informels, économiques et sociaux, politiques et culturels, nationaux et transnationaux, internationaux et sous-nationaux, agressifs et pacifiques, libéraux et autoritaires, qui collectivement forment un système extrêmement complexe de gouvernance mondiale » ; James N. Rosenau, 2002, « Governance in a New Global Order », dans David Held et Anthony McGrew, *Governing Globalization : Power, Authority and Global Governance* (Polity Press : 73, traduction libre).
 2. Paul Martin, mai-juin 2005, « A Global Answer to Global Problems », *Foreign Affairs*, en ligne, <http://www.foreignaffairs.org> : 2.
 3. D'après un discours prononcé le 31 octobre 2003, repris par *YaleGlobal Online*, en ligne, <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=2734>, consulté le 5 juin 2006, traduction libre.

lisation, tant Martin que Clinton étaient fermement convaincus que l'on pouvait donner forme à ce phénomène⁴. C'est dans cette même conviction qu'ils furent rejoints par l'immense majorité des participants aux ateliers du L-20.

L'article original de Smith et Carin qui avait contribué à donner un cadre aux premières discussions adoptait explicitement la notion activiste voulant que le changement mondial puisse être géré, et ceux qui assistèrent aux réunions de Waterloo, de Bellagio et d'Ottawa y adhérèrent, préoccupés par l'existence d'un niveau d'inégalité insoutenable qui devait être corrigé⁵. Ce sentiment général se vit attribuer une importance spécifique dans les ateliers subséquents.

À Oxford, personne ne contesta l'argument du document de fond préparé pour cette session, disant que le régime existant du commerce agricole désavantageait gravement les gens pauvres et vulnérables, bien que les nombreux débats portant sur la manière de remédier à cette situation n'aient pas été concluants⁶. À New York, il y eut une intense discussion sur la meilleure manière d'engager les pays en développement dans un système international de contrôle des émissions polluantes. La complexité résidait dans le fait d'encourager des politiques de changements significatives sans entraver le développement économique ou, inversement, d'exposer des économies vulnérables aux impacts des rapides changements climatiques dans l'éventualité d'un échec collectif de l'action⁷.

Au cours des discussions sur l'eau potable et l'assainissement à Alexandrie, on avança que, lorsqu'il s'agit d'allouer des services d'eau potable, il faut se souvenir que les plus pauvres d'entre les pauvres n'y ont tout simplement pas accès, un point c'est tout⁸. Au cours de l'atelier de Mexico, les participants se virent rappeler que, loin d'être un exercice comptable sans vie, les crises financières internationales résultent en chômage, en pauvreté, en

4. Pour un texte exhaustif sur la définition, l'histoire, les éléments et les perspectives d'avenir de la mondialisation, voir David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt et Jonathan Perraton, 1999, *Global Transformations* (Stanford University Press) ; il est intéressant de constater que les auteurs concluent leur examen exhaustif de manière optimiste quant à l'avenir de la démocratie et même quant à celui du rôle de l'État nation.

5. Barry Carin et Gordon Smith, 2003, *Making Change Happen at the Global Level*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 3 ; Waterloo : 1 ; Bellagio : 2 ; Ottawa I : 18.

6. Oxford : 2.

7. New York : 4.

8. Alexandrie : 6.

inégalité et en misère humaine, et majoritairement dans les pays en développement qui sont les moins capables d'amortir le choc⁹.

Au cours de l'atelier de Genève sur les pandémies, le niveau d'inégalité entre les riches et les pauvres se traduisait directement par des morts prématurées chez ces derniers. Le document de fond de la réunion rappelait aux participants que, contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre pour ce qui est de l'espérance de vie, l'écart entre les nations les plus riches et les plus pauvres s'était brutalement élargi à la fin de la Guerre froide. Aujourd'hui, l'écart entre la société ayant la plus longue espérance de vie (le Japon) et celles ayant l'espérance de vie la plus courte (le Zimbabwe, le Sierra Leone et une courte liste de pays africains) est de près de cinquante ans. Plus de gens sont morts de tuberculose, de malaria et du sida en 2003 qu'au cours de n'importe quelle autre année dans l'histoire, et cela en dépit de mouvements d'aide financière internationale bien orchestrés¹⁰.

À Victoria, les conséquences de l'inégalité dans le domaine des pêches furent définies comme étant intergénérationnelles autant qu'interrégionales. En termes simples, si aucune mesure n'est prise pour mettre un terme à la surpêche dans les océans, il ne restera que très peu de poisson à prendre, si encore il en reste, pour les prochaines générations. Pour certains pays en développement, cela posait de réels problèmes de subsistance, indépendamment des préférences alimentaires¹¹.

La litanie des inégalités (qui revenait dans presque tous les ateliers, sous une forme ou une autre) entraînait avec elle des questions lancinantes sur la manière de développer des institutions internationales que les gens des pays pauvres (et, pour ce qui est de cette question, les gens pauvres des pays riches) pourraient reconnaître comme étant préparées à agir dans l'intérêt de l'ensemble des sociétés du monde – en d'autres termes, des institutions qui détiendraient une certaine forme de légitimité.

CONCEPTS DE LÉGITIMITÉ

Les questions relatives à la légitimité sont intervenues dans le débat dès le début du projet L-20. Durant toute la réunion de Waterloo, par exemple,

9. Mexico : 1.

10. Laurie Garrett, 2005, *Leaders Summit on Global Infectious Disease : Toward an L-20 ?* Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 1, 2.

11. Victoria : 6.

il y eut des allusions à la « crise de légitimité » qui affectait les institutions internationales existantes. En gros, cette expression était un raccourci désignant la réalité qui était que les pays riches et développés dominaient dans les prises de décisions, et qu'en général, cette position privilégiée était par nature inscrite dans la structure des organisations (visible en particulier dans le cas du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, mais évidente aussi à l'ONU, avec le droit de veto des Membres permanents du Conseil de sécurité). Dans certaines situations, telles que dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, l'avantage des pays développés provenait de leur plus grande aptitude à maîtriser et à gérer des processus techniques extrêmement complexes. Dans d'autres situations, en particulier dans le cadre du G-7/G-8, les pays riches avaient simplement instauré un club réservé aux membres pour les aider à apporter la stabilité dans les relations internationales économiques et financières (selon leurs propres termes, bien sûr).

Quelle que soit la manière dont cela s'est produit, la nature à deux vitesses des processus internationaux paraissait claire, et la situation devenait de plus en plus intenable, les conséquences de la mondialisation signifiant que ces organisations devaient de plus en plus souvent s'attaquer à des problèmes qui auparavant se résolvaient à l'intérieur des frontières nationales. De plus, ces institutions étaient de toute évidence imperméables aux avis de quiconque ne représentant pas un gouvernement national. Aussi, non seulement l'ensemble des pays du monde, grands et petits, riches et pauvres, étaient-ils très inégalement représentés aux « tables rondes » internationales, mais les citoyens de ces pays n'avaient que très peu de moyens d'influencer directement les conversations autour de ces tables. Selon les termes de l'un des documents de fond de la réunion inaugurale de février 2004 à Ottawa,

on n'accepte plus que des exécutifs élaborent des politiques internationales, préjudiciables dans une large mesure aux politiques nationales, derrière des portes closes, mais cependant toujours au nom du peuple¹².

Pour l'essentiel, lors des réunions préliminaires et au cours des ateliers subséquents, l'accent était placé sur une réflexion autour de la légitimité à travers l'élargissement du membership du L-20 afin d'y inclure les principaux

12. Michael Zurn, 2004, *Global Governance and Legitimacy Problems*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 27 ; Zurn suggère (p. 19) : « Plus les institutions internationales interviendront dans ce qui était auparavant des questions nationales, plus elles seront confrontées à des questions relatives à leur légitimité » ; il note également (p. 29) : « Plus ces institutions internationales seront intrusives, plus les exigences de leur démocratisation seront intenses et justifiées » (traduction libre).

pouvoirs régionaux et les principales économies émergentes¹³. En toute certitude, le problème pratique dans le champ économique était l'influence croissante de la Chine et de l'Inde (et, dans une moindre mesure, du Brésil) : les exclure des délibérations sur les problèmes clés n'avait aucun sens. À travers tout le projet L-20, la nécessité d'inclure les principaux pays en développement n'a en général pas été contestée, bien que la question de savoir quels pays précisément il faudrait inclure ait suscité un vif débat, toujours irrésolu.

Néanmoins, une simple extension des G-7/G-8 existants susciterait des critiques. Dans un article de 2001, par exemple, Gerry Helleiner remettait en question la validité de l'instauration d'un groupe du G-20 des ministres des Finances. Il faisait remarquer que ce regroupement était une création unilatérale du G-7, indifférent aux efforts des pays en développement qui, depuis 1994, au moyen du G-24, tentaient d'initier le dialogue avec les pays industrialisés sur la question des réformes financières internationales. Il avançait que le G-20 contenait « un sérieux vice de forme » parce qu'il n'incluait pas de représentants des pays en développement les plus pauvres et les plus petits, ni certains des pays européens (les Scandinaves et les Hollandais) qui auraient pu parler en leur nom. Il relevait que le G-20 ne disposait pas de moyens d'en rapporter à la communauté internationale élargie, non plus qu'il ne pouvait fournir d'informations non gouvernementales ni certifier d'une transparence systématique. Dans l'ensemble, le jugement d'Helleiner sur le G-20 était négatif (bien que de nombreux observateurs aient pu dire que le groupe a, en fait, servi des objectifs utiles au cours des dernières années)¹⁴.

Comment, donc, cette critique pourrait-elle s'appliquer à la proposition du L-20 qui, après tout, provenait en partie de l'expérience de Paul Martin au G-20 ? Dans leur document de fond d'origine, Smith et Carin avaient suggéré que la question de la paternité du G-20 (c'est-à-dire, ignorer le G-24), ne faisait pas grande différence. La jonction mécanique du G-7 et du G-24

13. Par exemple, Bellagio : 3 ; Ottawa I : 14 ; Ottawa II : 4.

14. « Les processus initiaux du G-20 ont tous été erronés. Ses origines dans le G-7 réduisent sa légitimité, sa composition n'est pas pleinement représentative ; son mandat est bien trop étroit ; et ses procédures manquent des dispositifs permettant une participation non gouvernementale, la responsabilité et la transparence. Tel qu'il est constitué à présent, il est peu probable qu'il mène quelque part. Son existence même détourne les énergies de programmes et de processus plus appropriés et prometteurs » ; Gerry Helleiner, 2001, *Developing Countries, Global Financial Governance and the Group of Twenty : A Note*, en ligne, <http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Helleiner%20on%20G-20.pdf>, consulté le 7 juin 2006 ; d'un autre côté, voir le site Internet du G-20 pour les réalisations du groupe : <http://www.G-20.org/Public/index.jsp>

aurait pour résultat un corps encombrant de trente et un membres, trop grand pour être efficace. Il faudrait probablement concevoir un nouveau « comité exécutif » qui résulterait, au bout du compte, en quelque chose ressemblant approximativement au G-20. Smith et Carin espéraient que, au fil du temps, le G-20 pourrait instaurer une sorte de « groupe de supporters » qui assurerait la transparence et un sentiment d'appartenance chez les non-membres, et qui pourrait rendre publics les rapports et les comptes rendus des discussions. Cela dit, ils tenaient pour désirable un processus plus ouvert, et s'accordaient avec Helleiner pour convenir qu'un plus grand groupe était nécessaire afin d'élargir son programme au-delà des questions financières techniques¹⁵.

Au fond, la critique d'Helleiner tournait autour de la nature d'un éventuel L-20 et de l'étendue de ses activités. Une longue discussion à ce sujet se déroula lors de la tenue de l'atelier de mai 2006 à Washington¹⁶. D'un côté, il y avait des participants qui considéraient le L-20 comme une réponse pragmatique à la nécessité d'une résolution plus efficace des problèmes internationaux, et qui maintenaient que la décision concernant la composition du groupe était politique par nature. Aucune proposition de composition n'échapperait à la critique, d'une manière ou d'une autre, mais la nécessité d'un L-20 était manifeste. Le mieux ne devrait pas être autorisé à être l'ennemi du bien. En général, ces participants ne revendiquaient pas pour le L-20 le statut d'un corps gouvernemental mondial (ni même d'un « directoire » international), et se préparaient à accepter l'accusation que, même avec l'inclusion des économies émergentes, le groupe ne serait pas représentatif. De ce point de vue, la preuve ultime de la légitimité du L-20 serait son efficience, pas son universalité¹⁷.

De l'autre côté, il y avait les participants qui redoutaient qu'un L-20 ne devienne effectivement un organe pivot (même si sa constitution était informelle) de gouvernance mondiale, dont l'importance politique et symbolique serait grande. En tant que tel, les origines et les manières de procéder de cet organisme seraient critiques, puisque ses décisions pourraient affecter un grand nombre de gens non présents à cette table. Car pour un nombre important de peuples et de pays se sentant exclus des décisions, un L-20 qui opérerait pour l'essentiel derrière des portes closes serait un grave vice de forme. L'un des participants ironisa sur le fait qu'instaurer un L-20 revenait à former un exécutif mondial sans établir au niveau mondial de parlement

15. Carin et Smith, op. cit. : 7.

16. Washington : 6.

17. L'idée qu'un L-20 tirerait sa légitimité de son efficacité a été répétée à travers tous les ateliers, fortement lors de la réunion de lancement à Ottawa (Ottawa I : 26), mais aussi fréquemment par la suite.

et de système judiciaire correspondants. Bien entendu, si le L-20 n'était rien de plus qu'un comité politique dépourvu de pouvoir, qui ne faisait que discuter sans agir (ou faisait agir les autres), alors sa finalité était discutable, et peut-être vaudrait-il mieux se contenter des institutions existantes. À ce point, le débat était revenu à son point de départ, puisque la conception générale, dans cet atelier et dans les autres, était précisément que le statu quo était inacceptable.

LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Si les discussions au sujet du renforcement du L-20 au moyen d'une inclusion des pays en développement étaient récurrentes au cours des ateliers, le débat correspondant, celui de l'augmentation de sa crédibilité par la démocratisation, était plus épisodique – bien que non moins vif pour autant. Le point de départ de la réunion de Waterloo fut que les personnages principaux du L-20 seraient des chefs d'État, et que la question de la responsabilité serait résolue au moyen des mécanismes des gouvernements que représentaient ces derniers. Les organisations non gouvernementales (ONG) contribueraient à l'élaboration du programme, mais ce serait aux gouvernements de décider. Le L-20 n'était pas un forum pouvant englober tant les sociétés que les États¹⁸. La question de l'engagement de la société civile en restait donc là¹⁹.

18. Waterloo : 6.

19. Le terme « société civile » fait l'objet d'un débat considérable, bien que beaucoup l'utilisent comme synonyme de « organisations non gouvernementales ». La plupart des participants au projet semblent avoir désigné les ONG lorsqu'ils utilisaient l'expression « société civile ». La définition de travail du Centre for Civil Society de la London School of Economics illustre la nature insaisissable de cette idée : « Le terme société civile désigne l'arène de l'action collective non obligatoire autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs partagés. En théorie, ses formes institutionnelles sont distinctes de celles de l'État, de la famille et du marché, bien qu'en pratique, les frontières entre l'État, la société civile, la famille et le marché soient souvent complexes, brouillées et négociées. La société civile recouvre communément une diversité d'espaces, d'acteurs et de formes institutionnelles, variables dans leur degré de formalisme, d'autonomie et de pouvoir. Les sociétés civiles sont souvent peuplées d'organisations telles que les organismes de charité enregistrés, les organisations non gouvernementales pour le développement, les groupes communautaires, les organisations féministes, les organismes religieux, les associations professionnelles, les syndicats commerciaux, les groupes d'aide personnelle, les mouvements sociaux, les associations d'affaires, les coalitions et les groupes politiques » (traduction libre) ; pour un résumé utile de l'évolution du concept de « société civile mondiale », voir Helmut Anheier, Marlies Glasius et Mary Kaldor (dir.), 2001, *Global Civil Society* (Oxford University Press), en particulier le chapitre I.

Deux mois plus tard, à Bellagio, le sujet des débats s'orienta vers la préoccupation voulant que le L-20 se penche sur les problèmes mondiaux de manière ouverte et transparente. On évoqua la possibilité d'atteindre les organisations de la société civile, peut-être en créant un groupe conseil pour le L-20²⁰. Au moment de la réunion inaugurale de février 2004 à Ottawa, la question de l'implication de la société civile était devenue, dans les termes du rapport de la réunion, « un important sujet de dissensions ». Certains participants croyaient fermement que la société civile devait devenir partie intégrante du processus du L-20, et que cela était souhaitable. En accueillant la société civile, le L-20 contribuerait à réduire le déficit démocratique international et se rallierait des supporters. D'autres craignaient que trop d'engagement n'érode le caractère informel des procédures, ne mine les structures démocratiques en place, et n'ouvre les réunions à une « cacophonie de millions de voix ». Les défis organisationnels seraient démesurés, y compris la tâche de définir les critères pour savoir quels éléments de la société consulter²¹. À la fin, un fort consensus se fit sur le fait que, s'il devait y avoir un rôle dans le L-20 pour les organisations de la société civile, les gouvernements devraient résister à « la tyrannie de ceux qui crient le plus fort » et ne pas exclure les voix en provenance du Sud²². Mais au-delà, les deux conceptions opposées restèrent irréconciliables.

À l'atelier d'Oxford portant sur le commerce agricole, les participants relevèrent l'importance du rôle des représentants de la société civile pour ce qui était d'initier des réformes à partir de la base. Le sentiment général était que ce serait une bonne idée d'incorporer ces éléments de la société d'une manière quelconque dans le processus du L-20²³. Au cours de l'atelier de San José portant sur les maladies infectieuses, on se préoccupa des conceptions des organisations de la société civile, pour que celles-ci soient prises en compte dans les analyses des problèmes de santé mondiaux et pour que l'on évite une approche paternaliste²⁴. Au cours de l'atelier d'Alexandrie sur l'eau potable et l'assainissement, le ton fut différent : là, c'est la compétence des ONG qui fut remise en question, et elles furent incitées à travailler avec les gouvernements locaux au lieu de les outrepasser, comme elles avaient tendance à le faire²⁵.

20. Bellagio : 2, 3.

21. Ottawa I : 15.

22. Ottawa I : 31.

23. Oxford : 9.

24. San José : 6.

25. Alexandrie : 5.

Lors de la discussion de Princeton sur les biens publics mondiaux, les participants s'interrogèrent sur le « double déficit » qui inhibait la coopération quand il s'agissait du financement de ces biens. Ainsi que le définissait le document de fond de l'atelier, le second de ces déficits était un « déficit de participation », ce qui signifiait que les acteurs clés, gouvernementaux et non gouvernementaux, étaient tenus à l'écart de la table des négociations et de la mise en œuvre opérationnelle de la coopération internationale. L'essentiel de la discussion subséquente porta sur la possibilité d'accroître les financements privés, mais les participants admirent également que les organisations de la société civile faisaient partie du nombre grandissant des « acteurs transnationaux » de plus en plus impliqués dans la coopération internationale (tout en exposant avec insistance leurs conceptions à leurs gouvernements)²⁶.

À la fin du projet, le rôle de la société civile restait incertain. L'une des images les plus constantes du projet était celle d'un groupe relativement restreint de chefs d'État se colletant consciencieusement aux problèmes mondiaux, en n'étant pas entravés par les habituelles coteries de hauts fonctionnaires et de conseillers, tout en développant des relations personnelles suffisamment fortes pour permettre des avancées significatives. D'une certaine manière, cette approche pouvait difficilement se concilier avec les interpellations valables, mais incessantes, de l'entière panoplie des organisations non gouvernementales, religieuses ou autres. D'un autre côté, comme le signalerait Michael Zurn, les jours du « multilatéralisme exécutif » étaient probablement comptés, alors que la mondialisation dépouillait les membranes séparant l'international du national, et le national du local. Par conséquent, pour réussir, le L-20 devait trouver le moyen de laisser entrer le reste du monde.

En fait, il existe un certain nombre de modèles opératoires pour faciliter les contributions en provenance de « l'extérieur ». L'un d'entre eux est le dialogue GLOBE/COM+ sur les questions environnementales qui est à l'arrière-plan des réunions du G-8. Ce processus est décrit plus en détail dans le chapitre 8. Le second est plus ancien, et concerne les délibérations du Conseil de sécurité de l'ONU.

La formule Arria est un dispositif informel qui permet au Conseil d'avoir une plus grande flexibilité lorsqu'il s'agit d'être informé sur les questions

26. Princeton II : 1 ; Inge Kaul et Pedro Conceicao, 2006, *The L-20 : an Important Beginning of a New Era of International Cooperation ?* Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 1, 3, 4.

internationales de paix et de sécurité. Elle a fréquemment été utilisée et a pris une importance croissante depuis sa mise en œuvre, en mars 1992²⁷.

La formule Arria avait pris une importance particulière parce que, du fait d'une longue pratique du Conseil, seules les délégations, les hauts fonctionnaires gouvernementaux (des gouvernements faisant partie du Conseil) et les fonctionnaires des Nations unies pouvaient s'exprimer lors des réunions et des consultations régulières du Conseil. La formule Arria permet à un membre du Conseil d'inviter d'autres membres du Conseil à participer à une réunion informelle tenue à l'extérieur des salles du Conseil et présidée par le membre qui invite. La réunion est organisée dans le but d'un exposé informatif donné par une ou plusieurs personnes considérées comme des experts dans un domaine qui occupe le Conseil.

Aujourd'hui, des réunions organisées selon la formule Arria se tiennent quasiment chaque mois, parfois plus d'une fois. Le public est habituellement de très haut niveau – représentants permanents ou députés. Il est très rare que des membres individuels se privent d'y assister. Les réunions sont annoncées par le Président du Conseil au début de chaque mois ou lorsqu'elles sont organisées, en tant que partie intégrante du calendrier du Conseil. Les réunions bénéficient des traducteurs du Secrétariat de l'ONU. Aucune réunion ou consultation du Conseil n'est programmée au moment où ont lieu les réunions de la formule Arria. Aussi le système Arria est-il un mélange intéressant de caractères informels et formels. Il permet au Conseil de mettre de côté ses règles de procédure et de s'ouvrir de manière très limitée au monde extérieur. Une procédure similaire pourrait être adaptée à l'usage du L-20.

27. La description suivante de la formule Arria est extraite d'un utile résumé rédigé par James Paul, que l'on peut consulter sur le site Internet du *Global Policy Forum*, <http://www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm>, consulté le 4 juillet 2006 ; la description que fait Paul de la « naissance » de cette formule est instructive, car elle provient d'une exigence pratique d'information de la part du Conseil de sécurité : « Cette formule a gardé le nom de l'ambassadeur du Venezuela, Diego Arria, qui l'avait conçue. En 1992, lors de la crise en ex-Yougoslavie, un prêtre bosniaque était venu à New York, demandant à rencontrer différents membres du Conseil individuellement. Seul l'ambassadeur Arria accepta de le rencontrer. L'ambassadeur fut si impressionné par l'histoire du prêtre qu'il pensa que tous les membres du Conseil devraient l'entendre également. De toute évidence, il était impossible d'entendre ce témoignage au cours d'une session officielle. Aussi Arria invita-t-il simplement les membres du Conseil à se rassembler autour d'un café dans le salon des délégués. De nombreuses personnes y assistèrent, la réunion fut un grand succès, et la formule Arria était née » (traduction libre).

UNE NOUVELLE APPROCHE D'ANCIENS PROBLÈMES

Tandis que les séries d'ateliers se penchaient sur une succession de sujets possibles pour le programme du L-20, les questions d'équité globale refaisaient régulièrement surface, et le centre d'attention se déplaçait progressivement vers les problèmes de développement. Trois de ces dernières réunions – Petra en novembre 2005 sur l'amélioration des aides officielles au développement, Princeton en février 2006 sur le financement des biens publics mondiaux et Maastricht en mars 2006 sur la science et la technologie au service du développement – envisagèrent les problèmes traditionnels de ces domaines de manière novatrice.

La réunion de Petra provoqua une discussion intéressante sur les objectifs de l'aide publique au développement (APD) et sur la manière de rendre ce sujet intéressant pour les chefs d'État²⁸. En réfléchissant à des décennies d'expériences souvent douloureuses, les participants soulignèrent le fait que l'APD devrait être un moyen pour d'autres fins, au-delà des objectifs standards d'allègement de la pauvreté et de croissance économique. Ces autres objectifs devaient être considérés plus explicitement afin que le débat puisse être recadré sur le problème le plus approprié auquel appliquer une approche réorientée de « coopération au développement ». Autrement dit, l'APD devrait être simplement l'un des outils déployés pour régler des problèmes spécifiques dans des domaines tels que la santé, le changement climatique, le commerce agricole ou les défis particuliers auxquels étaient confrontés les « pays fragilisés » (les pays du LICUS, *low income countries under stress*).

L'émergence de nouveaux donateurs, de nouvelles fondations et de fonds mondiaux exigeaient de nouvelles dispositions institutionnelles pour en assurer la coordination et l'harmonisation. Actuellement, l'APD est morcelée : il y a trop de fournisseurs d'APD ayant des objectifs multiples, réalisant trop peu de choses, dans trop de pays. Étant donné qu'il est probable que les niveaux de l'APD restent les mêmes, ou même déclinent, les financements gouvernementaux doivent de plus en plus s'appuyer sur des partenariats avec des fonds privés, en trouvant un équilibre, dans l'allocation des fonds, entre les approches basées soit sur la performance, soit sur la nécessité.

Les participants relevèrent que l'APD est le plus grand bassin de ressources dispensées à discrétion par de nombreux pays donateurs, et qu'il est pour cette raison susceptible d'être accaparé à d'autres fins. L'exemple le plus évident est celui de la dimension de la sécurité, qui est devenue centrale

28. Petra : 1, 2.

dans les programmes de développement. La sécurité justifie l'APD et vice versa, dans le contexte d'une réduction des fonds destinés à l'APD. De plus, souvent, les critères conventionnels de l'aide publique au développement ne s'appliquent pas dans les pays fragiles ou en situation d'échec. Plus dérangent encore sans doute, il existe un sentiment mutuel de « corruption » dans le système actuel de l'APD. Les récipiendaires n'ont pas de voix autonome – ils ne peuvent pas dire « non » – tandis que les donateurs ne reçoivent pas d'incitation à tailler leurs efforts sur mesure pour répondre aux sensibilités et aux besoins locaux. Tant les récipiendaires que les donateurs « s'autorisent » mutuellement un mauvais comportement.

Bien que cette discussion ait eu pour intention d'explorer la meilleure manière de reconsidérer l'APD pour la rendre plus attractive en tant que domaine d'action éventuel des chefs d'État, elle eut le bénéfice d'exposer crûment certaines des pathologies les plus frappantes qui affectent les problèmes de développement mondiaux.

La réunion de Princeton sur le financement des biens publics mondiaux examina de manière plus détaillée un aspect spécifique (et très à la mode) de l'énigme du développement. Assez justement, la conversation commença par des problèmes de définition. La question était de savoir si le fait de disposer d'une conception claire de la nature des biens publics mondiaux faciliterait leur approche, ce qui améliorerait les outils pouvant être utilisés dans l'élaboration d'une aide au développement efficace.

La notion des biens publics « mondiaux » se basait sur les définitions du bien public développées par l'économiste Paul Samuelson au début des années 1990²⁹. Samuelson suggérait que les caractéristiques essentielles différenciant un bien privé d'un bien « purement » public étaient la *non exclusivité* (une fois que ce bien a été produit, ses bénéfices ou ses nuisances reviennent à tous) et la *non rivalité* (la consommation du bien public par quiconque n'a aucun effet sur la quantité disponible pour les autres). D'autres concepts sont également liés à l'idée que les biens publics sont des *externalités* (des situations où les coûts ou les bénéfices de tout bien ou de toute action ne se reflètent pas dans le prix de ce bien lui-même, et où le coût des impacts est transféré des acteurs directement responsables aux autres) et qu'ils sont parfois utilisés par des resquilleurs (des usagers qui en retirent un bénéfice mais ne financent pas l'approvisionnement en biens). Depuis les travaux originaux de Samuelson,

29. Cette description de l'arrière-plan théorique des biens publics mondiaux est tirée de Francisco Sagasti et Keith Bezanson, 2001, *Financing and Providing Global Goods : Expectations and Prospects* (Institute of Development Studies, Université du Sussex : ii-ix).

le débat sur la « pureté » des biens publics dans le monde réel a fait admettre que des facteurs tels qu'une intervention gouvernementale ou des accords entre des agents privés sont en général impliqués dans leur production ou leur usage, et qu'ils méritent d'être activement pris en compte sur le plan politique.

L'application de la notion de biens publics au contexte international comporte encore davantage de complexités de définitions. Sans nous aventurer plus loin dans les méandres de la théorie économique, et afin d'exposer d'une manière quelque peu plus claire ce que les biens publics mondiaux peuvent être en pratique, cependant, la liste suivante, de cinq exemples de biens publics mondiaux différents, peut être utile :

- la conservation de la biodiversité ;
- le ralentissement du changement climatique ;
- la génération de connaissances pour la production de vaccins contre le HIV/SIDA ;
- la prévention opérationnelle des conflits violents (définie par ailleurs sous le nom de paix et sécurité) ; et
- le maintien de la sécurité financière internationale³⁰.

Au cours de la dernière décennie, les universitaires et les décideurs politiques ont montré un intérêt de plus en plus prononcé pour appliquer la théorie des biens publics à ces domaines et à des activités similaires, en particulier en pensant à développer de nouvelles manières de les financer.

L'atelier de Princeton se focalisa sur cet aspect financier et sur la possibilité, pour les chefs d'État, de jouer un rôle dans la promotion de la cause des biens publics mondiaux. Ainsi que nous l'avons mentionné dans le chapitre 4, les participants avaient conclu que le financement des biens publics mondiaux ne devrait probablement pas être inscrit au programme initial du L-20, mais que les questions qui y étaient liées pourraient utilement être abordées par les chefs d'État plus tard dans le processus, pensant qu'elles susciteraient l'intérêt. Cependant, la valeur de la discussion de Princeton avait davantage résidé dans les tentatives d'appliquer un cadre conceptuel assez formel à un domaine confus. À la fin, le document de fond rédigé pour la réunion finit sur une note d'espoir. Il suggérait que les « déficits » de mise en œuvre et de participation affectant le système actuel de coopération internationale étaient soumis à des tendances qui finiraient par les surmonter. Ces

30. Voir les études de cas de cinq biens publics mondiaux dans Sagasti et Bezanson, *ibid.* : 67, *passim*.

tendances devraient être élaborées par l'intermédiaire d'un nouveau système coopératif basé sur : les investissements avisés ; l'équité, la concurrence dans la prestation des services ; la responsabilité ; et la continuité de l'effort, afin de permettre d'amener les initiatives de coopération à maturité³¹. Il se peut que tous les participants à l'atelier n'aient pas adhéré à cette perspective, mais la rigueur intellectuelle appliquée au débat sur le financement des biens publics mondiaux a concrètement enrichi leurs échanges³².

L'atelier de Maastricht sur la science et la technologie au service du développement a également frayé de nouveaux chemins, car il rassemblait dans la même pièce une combinaison inhabituelle de « scientifiques purs » et d'experts en relations politiques internationales. La nature même du sujet assurait que la discussion serait de grande portée et quelque peu dispersée, caractéristique qui finit par amener la conclusion que les chefs d'État auraient des difficultés à aborder ce sujet. Cependant, en cours d'exploration de la « division des connaissances », plusieurs points intéressants furent soulevés au sujet de ce qu'on pourrait qualifier d'aspects structurels de la science et de la technologie au niveau international.

Tout d'abord, les participants remarquèrent que l'un des impacts de la mondialisation accélérée avait été de brouiller les distinctions entre le Nord et le Sud. Les délocalisations à partir des économies développées entraînent la croissance de l'emploi dans le domaine de la science et de la technologie dans le monde en développement. Le Brésil, l'Inde et la Chine ont adopté des politiques nationales dirigistes comparables à celles des pays développés il y a une trentaine d'années, mais le font dans un monde économique plus intégré et guidé par le marché. Bien que le fossé des possibilités demeure évident entre les pays développés et ceux en développement, il se bâtit des alliances Sud/Sud dans le domaine de la science et de la technologie, et cette tendance est très prometteuse³³.

31. Kaul et Conceicao, op. cit. : 8-9 ; pour une discussion plus longue et plus détaillée, voir Inge Kaul et Pedro Conceicao (dir.), 2006, *The New Public Finance : Responding to Global Challenges* (Oxford University Press).

32. La discussion comprit également des échanges intéressants sur le rôle du secteur privé, similaires à ceux qui étaient survenus lors de l'atelier d'Alexandrie sur l'eau potable et l'assainissement et de l'atelier de San José sur les maladies infectieuses. Dans les trois cas, les participants étaient divisés quant à savoir jusqu'à quel point le secteur privé pouvait s'impliquer dans les activités traditionnellement laissées aux gouvernements.

33. Maastricht : 4.

Deuxièmement, les participants se préoccupaient d'encourager la clarté du propos pour ce qui était de la logique des investissements dans le domaine de la science et de la technologie dans les pays en développement. Le premier choix à faire était celui de l'effort relatif qui devait être voué à construire la capacité d'une productivité accrue, plutôt que de consacrer les ressources à résoudre des problèmes spécifiques. Une autre manifestation de ce choix était de financer des améliorations systémiques de l'enseignement dans les pays en développement, plutôt que d'apporter une aide aux « grands projets » scientifiques. En règle générale, les participants émirent des doutes quant au bien-fondé de contribuer au monumentalisme scientifique, mais reconnurent que tant la construction de la capacité que la résolution de problèmes spécifiques du domaine de la science et de la technologie devaient être considérés simultanément³⁴. Cette conclusion était de même nature que celles auxquelles étaient parvenus les ateliers du projet qui portaient sur la santé et la gestion des épidémies. Dans ce domaine également, le choix semblait osciller entre apporter un soutien aux initiatives spécifiques (par exemple, le développement des vaccins) ou bien améliorer le système de santé existant dans son ensemble dans les pays en développement, et la conclusion avait été que les deux approches devaient être encouragées. La discussion sur la manière de maintenir la présence de personnel qualifié dans le Sud avait été similaire. Bien qu'aucune réponse définitive n'eût été en vue, le défi des ressources humaines, autant dans le domaine de la science et de la technologie que dans celui de la santé, était indéniable.

Un troisième élément structurel à apparaître fut le régime international actuel régissant le commerce et la propriété intellectuelle. La conception du Sud est que l'Organisation mondiale du commerce et ses accords sur les aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle les placent dans un placard légal très frustrant. La question des droits de propriété intellectuelle courut en filigrane sur tout le spectre du débat sur la science et la technologie – recherche et développement, design, fabrication et production – pour conclure que les concessions aux problèmes spécifiques des pays en développement avaient été insuffisantes. La tendance à étendre la protection des droits intellectuels à de nombreux autres secteurs (par exemple, l'agriculture, les produits pharmaceutiques et les logiciels) a d'importantes conséquences pour le Sud, dont beaucoup leur sont contraires. Certains des participants plaidèrent pour une nouvelle agence internationale, ou pour un véhicule qui s'attacherait aux droits de propriété intellectuelle dans le contexte du déve-

34. Maastricht : 3.

loppement. Pour ces participants, l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle constitue une barrière conservatrice ; elle promeut le statu quo, et non l'utilisation active de la propriété intellectuelle³⁵.

Finalement, le concept de « recadrage » refit une fois de plus surface. Tout comme le « développement » était un concept trop englobant, le « développement de la science et de la technologie » comme fin en soi était trop difficile à vendre. Les participants s'accordèrent généralement sur le fait que l'accent devait être mis sur les composantes de la science et de la technologie relevant de problèmes mondiaux tels que la grippe aviaire, la sécurité énergétique et le changement climatique. Dans un monde où la compétition pour l'aide financière est intense et où l'étendue de l'attention publique (et politique) est réduite et se réduit encore, les préoccupations scientifiques seraient plus influentes si elles se plaçaient dans le contexte de défis mondiaux spécifiques.

35. Maastricht : 4, 5 ; pour un rapport des négociations en cours dans le domaine de la propriété intellectuelle, voir le site Internet de l'Organisation mondiale du commerce, http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e.htm

This page intentionally left blank

CHAPITRE VII

Leçons, grandes et petites

Pour distiller la sagesse accumulée à travers vingt-et-une réunions auxquelles assistèrent des centaines d'experts et de participants avisés, on en passe forcément par un processus arbitraire. Ce groupe disparate n'a jamais recherché ni atteint de consensus, mais ce qui suit énumère certains des points principaux autour desquels tous se sont accordés jusqu'à un certain point, ainsi que quelques-unes des questions où les désaccords furent notables.

RÔLE DES CHEFS D'ÉTAT

Pour commencer, les participants admirent que les activités des chefs d'État sur la scène internationale différaient considérablement de leur comportement au niveau national¹. Dans les deux sphères, le rôle du leader était essentiel. Chez lui, en tant que chef du gouvernement, un chef d'État peut donner des directives, ordonner, et en général faire en sorte que quelque chose se passe (malgré la grande variabilité des cadres constitutionnels à travers tout le L-20). Les chefs d'État peuvent raisonnablement s'attendre à ce que les directions qu'ils donnent soient suivies ; dans l'éventualité de désobéissances, ils peuvent recourir à différentes sanctions.

De toute évidence, la situation au niveau international est différente. À ce niveau, les chefs d'État peuvent chercher à convaincre, à demander la coopération de leurs pairs, à produire des engagements (souvent de nature assez vague) au nom de leur pays, ou déléguer cette tâche à leurs ministres, à des hauts fonctionnaires ou à certaines organisations. Dans les rassemblements plus restreints, en particulier, les caractéristiques personnelles du chef d'État comptent parfois autant que la taille ou le pouvoir de la nation qu'il représente. Les participants, en général, étaient du même avis que Paul Martin,

1. New York : 2 ; San José : 2.

à savoir que les relations personnelles entre les chefs d'État, instaurées et entretenues au fil du temps, pouvaient avoir une influence concrète sur le cours des événements².

La nature des travaux que les chefs d'État pourraient entreprendre à la table d'un L-20 suscita un certain nombre de réponses de la part des participants. D'un côté, ils semblaient peu attirés par l'instauration d'un nouvel ensemble d'institutions du type Bretton Woods³. De l'autre, en particulier dans certains domaines spécifiques tels que celui de la santé, il y avait un sentiment d'urgence, qui incitait à considérer que les chefs d'État devraient se mobiliser pour combler les vides institutionnels⁴. En particulier, nonobstant l'existence de l'Organisation des nations unies et de toutes ses émanations, les participants déploraient constamment le manque d'un forum efficace dans lequel exposer les intérêts divergents du Nord et du Sud. En général, les participants observaient que l'on ne devrait pas demander à des chefs d'État d'élaborer des instruments légaux complexes – ce type de forum n'était pas le lieu où discuter des détails. On remarqua également que les compromis dont pourraient convenir les chefs d'État seraient souvent implicites et difficiles à codifier, mais non moins réels pour autant⁵. Dans l'ensemble, on inclinait à encourager les ministres et les hauts fonctionnaires à poursuivre la réforme institutionnelle qu'ils pourraient accomplir à leurs propres niveaux⁶ et, dans des domaines tels que l'eau potable et l'assainissement, un consensus général se fit pour que l'on attribue la prise de décision au niveau local, du moment que le financement communautaire et la capacité de développement pouvaient donner un sens à cette approche décentralisatrice⁷.

La liste de ce que les chefs d'État ne devraient pas tenter de faire était plutôt longue. Bien que de nombreux participants aient souligné l'importance de leur capacité constructrice dans des domaines spécifiques tels que la santé et la science et la technologie⁸, d'autres firent part de leurs doutes, autant

2. On en trouve une bonne illustration dans l'ouvrage définitif de Margaret MacMillan sur l'interaction des personnalités (en particulier celles de Woodrow Wilson, Georges Clemenceau et David Lloyd George) lors des négociations du Traité de Versailles ; Margaret MacMillan, 2002, *Paris 1919. Six Months that Changed the World* (Random House).

3. Alexandrie : 4.

4. Genève.

5. New York : 4.

6. Maastricht : 6 ; Washington : 6.

7. Alexandrie : 5.

8. Voir, par exemple, San José : 6.

pour ce qui était de l'aptitude des chefs d'État à se connecter efficacement au niveau local, que pour ce qui était de leur volonté de s'engager dans ce type d'aide sur une longue période de temps. La capacité constructrice était perçue comme vitale, mais peu attractive politiquement. Un autre désaccord surgit quant à savoir dans quelle mesure les chefs d'État devraient tenter de mobiliser le secteur privé. Lors des discussions de Princeton sur les biens publics mondiaux, on discuta longuement de la question de la participation des financements privés, plutôt de manière positive. Sur certains sujets (en particulier l'eau et la santé) cependant, les participants se divisèrent sur la question de savoir dans quelle mesure il serait possible aux gouvernements d'établir des partenariats avec des intérêts corporatifs⁹.

Enfin, les participants questionnèrent fréquemment les manières par lesquelles les chefs d'État pourraient bénéficier d'aides substantielles lorsqu'ils s'attaqueraient à des questions souvent plutôt techniques. Dans le domaine économique, les systèmes de soutien étaient clairs (par exemple, l'OCDE pour le G-8, lorsque nécessaire) ; dans d'autres domaines, tels que celui de l'environnement, la question était moins évidente¹⁰. La question de savoir si un L-20 devrait ou non avoir un secrétariat spécifique (et la taille de ce dernier), enflamma le débat entre ceux qui souhaitaient que les chefs d'État n'aient qu'une empreinte administrative minimale, et ceux qui se préoccupaient de voir les chefs d'État suffisamment préparés et suffisamment bien entourés de personnel pour permettre une mise en œuvre continue de leurs décisions.

À un niveau plus personnel, les participants à la réunion de réévaluation d'Ottawa, à mi-chemin des séries d'atelier, soulignèrent l'importance de l'informalité pour nourrir les discussions ouvertes et pour réduire la nécessité des préparations intensives. La dynamique humaine y fut une considération essentielle. Les chefs d'État devraient entrer dans la pièce en étant persuadés qu'un résultat positif était envisageable. Les barrières de langue et de culture devaient être prises en compte pour assurer la symétrie des relations entre pays développés et pays en développement, afin que les chefs d'État puissent entrer en contact au niveau personnel et entretenir librement des discussions fluides¹¹.

Dans l'ensemble, les discussions intensives des ateliers servirent à éclairer le rôle critique que jouent les chefs d'État et la mesure par laquelle les évène-

9. Voir, par exemple, le débat sur le rôle possible du secteur privé dans la prestation des services d'alimentation en eau ; Alexandrie : 4.

10. New York : 2.

11. Ottawa II : 2.

ments subissent l'influence des relations personnelles qu'ils entretiennent entre eux.

COMPOSITION DU L-20

La question irritante de savoir quels pays exactement devraient être membres du L-20 revint fréquemment au début des séries de réunions, et dans une certaine mesure à la fin. Après avoir rompu quelques lances, on reconnut qu'il n'existait probablement pas de nombre magique au-dessus de vingt pays qui serait parfaitement « représentatif » des 192 membres des Nations unies. La suggestion initiale était que le nombre des vingt pays du G-20, le groupe des ministres des Finances, serait arbitrairement choisi pour point de départ, bien que l'on eut pu soutenir que tant les pays africains que les pays musulmans y seraient sous-représentés. De plus, sélectionner les pays les plus grands de chaque région (en termes de population ou de produit national brut) soulevait un problème, à savoir jusqu'à quel point les chefs d'État des pays les plus grands pourraient représenter les intérêts (probablement très différents) de leurs voisins plus petits.

Au cours des ateliers, une fois lancés sur des sujets spécifiques, les participants écartaient souvent la question de la composition, ou *membership*, celle-ci étant trop difficile, encore que, pour certains sujets, la présence ou l'absence d'un pays en particulier, ou d'un type de pays, provoquât une discussion animée¹². Sur le plan procédural, on admit que, si la composition du groupe devait se voir attribuer la priorité de réflexion lors des premiers efforts destinés à obtenir des appuis au concept, l'initiative deviendrait cauchemardesque sur le plan des négociations¹³.

Être installé au « haut bout de la table » du L-20 aurait une signification différente selon les pays. Pour les grandes économies émergentes (le Brésil, l'Inde), appartenir au groupe équivaldrait à une reconnaissance de leur nouveau statut mondial. Si plusieurs pays africains y étaient admis (l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte), ils en déduiraient que les priorités de leur

12. Par exemple, la question fut soulevée à New York, au cours de l'atelier sur le changement climatique, de savoir si l'Union européenne ne devrait se voir allouer qu'un seul siège – étant donné le fort soutien de l'Europe aux accords de Kyoto, le nombre d'Européens à la table influerait de toute évidence sur la discussion relative aux changements climatiques.

13. Un exemple de ces difficultés potentielles et qui laisse dubitatif était la position qui fut rapportée de la France, qui ne serait intéressée à en faire partie que si l'Algérie en était membre aussi.

continent seraient mieux entendues. Si les pays islamiques clés y étaient inclus (l'Indonésie, l'Arabie saoudite, l'Égypte, la Turquie), le monopole « chrétien » serait brisé et ils se verraient conférer un plus grand respect. Pour la Chine, il y aurait l'opportunité de contribuer à initier un nouveau et important processus plutôt que d'espérer devenir un simple « ajout » au G-8 existant. Du même coup, il est probable que la Russie ne verrait pas d'un bon œil un organisme qui pourrait finir par supplanter celui (le G-8) qu'elle avait enfin réussi à joindre.

Pour les membres établis du G-8, un groupe plus étendu mènerait inévitablement à la dilution de leur influence, peut-être avec une pression grandissante sur les membres de l'Union européenne pour qu'ils consolident leur représentation¹⁴. Pour le Canada, l'incitatif que constituerait le fait d'être un membre fondateur serait élevé car, sous de nombreux aspects, sa revendication à figurer au « haut bout de la table » s'amoindrit. Et pour ce qui est des États-Unis, aucun bricolage institutionnel ne pourrait amoindrir à court terme leur position prédominante, mais la représentation plus étendue d'un nouvel organisme ayant la possibilité de prendre un nouveau départ sur des problèmes mondiaux essentiels pourrait procurer aux Américains une voie nouvelle de réengagement dans une communauté mondiale devenue soupçonneuse et peu coopérative. En même temps, les États-Unis n'auraient aucun intérêt à accorder à un groupe de pays sélectionnés le privilège de leur faire « à bout portant » la leçon sur les résultats de leur politique étrangère.

Étant donné le rôle pivot que pourraient jouer les États-Unis, l'un des débats récurrents des ateliers portait sur la question de savoir s'il fallait d'abord, pour première étape, se concentrer sur le fait de convaincre les États-Unis d'adhérer à l'approche du L-20, ou s'il fallait d'abord obtenir des soutiens ailleurs dans l'espoir que les États-Unis s'y joindraient à la fin (variante de « if you build it they will come » ou « faites-le d'abord, ils viendront après »). Après évaluation, à la fin des séries d'ateliers, l'opinion penchait vers la seconde option, qui paraissait plus sensée¹⁵.

14. Voir le graphique de l'annexe B.

15. Au cours de l'atelier de Princeton sur le financement des biens publics mondiaux, il y eut une discussion intéressante sur l'alternative qu'aurait pu constituer le fait de tailler sur mesure le programme du L-20 pour correspondre aux aspirations d'une administration américaine conservatrice (Princeton II : 3-4) et celle, de même nature, qui aurait consisté à élaborer un programme « de marché en gros » qui aurait résulté en un trio de sujets susceptibles d'intéresser un certain nombre de pays, mais plus particulièrement les États-Unis. Ce programme aurait pu inclure, par exemple, la reconstruction de l'Irak, la surpêche et le changement climatique (Princeton II : 5).

Enfin, avec le dernier atelier, à Washington, on accorda une active considération aux options autres que celle d'un sommet des chefs d'État basé sur le groupe du G-20 des ministres des Finances. Des formules alternatives y furent présentées, y compris des présidences pour des pays plus petits et plus pauvres, en utilisant les régions comme bases de la représentation, et les corps électoraux existants ou adaptés de la Banque mondiale et du Fond monétaire international en tant que canaux d'information pour le sommet. On formula également l'idée d'un groupe central élargi de pays, qui se composerait du G-8 en plus d'un nombre sélectionné d'économies de marché émergentes (Chine, Inde, Brésil et Afrique du Sud étant les choix les plus évidents), suivies d'un ensemble « à géométrie variable » consistant en une demi-douzaine de pays choisis en fonction de la question ou du problème considéré lors d'une réunion donnée. Cette idée fusionna avec une autre version selon laquelle les ministres de la Santé pourraient se réunir dans un H-20 (Health 20, ou groupe des pays dans la situation la plus critique en matière de gouvernance de la santé), et où les ministres de l'Environnement pourraient se réunir dans un E-20 dédié aux questions environnementales et qui se composerait d'une configuration différente de pays, et ainsi de suite. Si ces forums ministériels parvenaient à développer des propositions que seuls des chefs d'État pourraient aborder, alors on conviendrait de sommets avec les pays du H-20 ou du E-20 pour résoudre les problèmes les plus urgents¹⁶.

L'atelier de Washington, ce qui était prévisible, ne parvint à aucun consensus, et le sentiment général était que les questions relatives à la composition ne pourraient être résolues que lorsque la discussion aborderait de plus près la réalité opérationnelle, le point auquel pouvaient être prises des séries de décisions politiques arbitraires¹⁷.

SUJETS QU'IL SERAIT POSSIBLE D'INSCRIRE AU PROGRAMME

À la fin des séries d'ateliers, il était clair que, si on devait procéder à l'approche du L-20, l'un des facteurs les plus importants serait le choix d'une liste de sujets pour la réunion initiale. Ce programme serait jusqu'à un certain point inspiré par l'actualité, mais les participants aux ateliers définirent un certain nombre de caractéristiques susceptibles de s'appliquer aux sujets possibles.

16. Washington : 6.

17. Pour une autre version de cette idée, voir l'article du 26 mai 2006 du Premier ministre britannique Tony Blair dans le *Globe and Mail*, qui en appelait au G-8 pour qu'il s'élargisse en un « G-8+5 ».

Les participants, en général, s'accordaient sur le fait que le sujet envisagé ne devait être ni trop technique (par exemple, ouvrir les impasses du commerce agricole ou gérer les crises financières), ni trop complexe (par exemple, reconstruire les États fragiles). Bien que certains sujets, déjà abordés dans d'autres forums ou organisations bien établis, puissent, dans les bonnes conditions, se voir donner de l'élan, le sentiment général était de ne pas recommander que les chefs d'État les prennent en charge. Cela s'appliquerait probablement, par exemple, aux efforts actuels pour réformer les Nations unies ou les institutions de Bretton Woods.

Les sujets pourraient avoir besoin d'être recadrés afin de les rendre aussi attractifs que possible pour une grande variété de pays (par exemple, faire passer le cœur du débat des changements climatiques à la sécurité énergétique) et devraient avoir les intitulés les plus spécifiques possibles pour rendre manifeste l'importance décisive des contributions des chefs d'État. Demander à des chefs d'État de s'attaquer à des sujets énormes et informes tels que l'aide au développement ou la santé mondiale serait infructueux, et la même chose vaudrait pour des problèmes à long terme n'ayant que peu de solutions immédiates et mesurables. Il était inacceptable de rassembler des chefs d'État pour qu'ils fassent ensemble la preuve de leur inefficacité.

Certains des ateliers parvinrent à élaborer de longues listes de tâches que des chefs d'État pourraient entreprendre (par exemple, dans les domaines du changement climatique, de la sécurité énergétique et de l'eau), mais les catalogues de ce type auraient présenté des obstacles opérationnels quant à leur mise en œuvre effective¹⁸. D'autres discutèrent de la possibilité de lier leurs sujets à des préoccupations de sécurité, le plus souvent dans une tentative d'encourager l'adhésion des États-Unis¹⁹. Une autre forme de liaison, peut-être plus bénéfique, fut de rappeler que de nombreux sujets potentiels pouvaient être placés dans le contexte d'un ou de plusieurs Objectifs du millénaire pour le développement (en particulier dans des domaines tels que ceux de la science et de la technologie, de la santé, et de l'eau potable et de l'assainissement de l'eau).

Au début des séries d'ateliers, dans le but d'identifier les sujets qui pourraient figurer de manière attractive, socialement et politiquement, au programme d'une réunion du L-20, on convint que ces derniers devraient

18. New York : 4 ; Stanford : 6 ; Alexandrie : 6, 7.

19. Par exemple, dans le domaine de la santé (San José : 4, 5) et au cours de la discussion sur le financement des biens publics mondiaux (Princeton II : 2).

être notés en fonction de leur capacité à constituer l'un ou l'autre des éléments qui suivent :

- une initiative à valeur ajoutée sur laquelle il serait possible de s'accorder, mais pas par le biais d'autres forums ou organisations (par exemple le G-8, l'ONU ou les institutions de Bretton Woods) ;
- une solution sur laquelle il serait possible de travailler – une suite d'actes et de promesses allant de l'avant et présentant des avantages pour tous les pays du L-20 ;
- la légitimité conférée par une juste représentation, en particulier des États-Unis et des principaux pays en développement ; et
- des résultats concrets présentant des bénéfices substantiels et sur une base large, des mécanismes financiers réalistes et acceptables et une faisabilité organisationnelle.

Une fois que les ateliers eurent commencé, les critères déterminant la « maturité » et la pertinence pour les engagements du L-20 furent davantage précisés.

- Des problèmes se recoupent. Le problème doit traverser les structures de gouvernement traditionnellement « verticales ». Les gouvernements nationaux peuvent avoir inventé de nouvelles structures organisationnelles pour répondre à certains problèmes, mais qui n'entrent pas tout à fait dans un « silo » ministériel donné. Une structure de gouvernance à haut niveau serait souhaitable pour outrepasser et débloquer les obstacles bureaucratiques à la création de liens effectifs entre ces divisions, autant au niveau national qu'international.
- Les dimensions des autres négociations internationales. D'importants problèmes concomitants se dévoilent dans les négociations internationales de haut niveau. Par exemple, les préoccupations de sécurité nationale et mondiale ou de changement climatique se heurtent aux problèmes de l'accès des pays pauvres aux produits industriels ou aux technologies propres détenus par les pays riches. Les négociations commerciales dans le domaine de l'agriculture et de la nourriture se heurtent également aux perceptions qu'ont les pays pauvres de leur vulnérabilité provoquée par les barrières commerciales qui se dressent devant eux en raison des standards technologiques sévères imposés par les pays riches.
- Suivi continu. Étant donné le fossé qui existe d'ordinaire entre les aspirations annoncées (voire les engagements) et leur exécution, un mécanisme du L-20 qui pèserait de toute sa hauteur pour concrétiser

les efforts en faveur de ces plans et de ces propositions constituerait un fort argument.

À la fin, après un passage en revue complet des sujets que le groupe du L-20 pourrait prendre en considération, la liste des sujets que l'on pouvait inscrire de manière réaliste à l'agenda était assez courte :

- 1) un élément spécifique de santé internationale, peut-être la gestion de la grippe aviaire ou d'une autre pandémie ;
- 2) le changement climatique/la sécurité énergétique ; et
- 3) certains aspects de la prolifération des armes nucléaires.

Les raisons pour avoir réduit à trois les sujets possibles (ou, plus précisément, les domaines à partir desquels élaborer des sujets à inscrire à l'agenda) seront décrites dans le chapitre suivant.

DOUTE ET SCEPTICISME

Dans un monde incertain, il n'y a que les naïfs ou les gens dangereux qui ne doutent pas. Les gens invités aux réunions du projet n'étaient ni l'un ni l'autre, et ils apportaient tout un éventail de questions et d'appréhensions concernant l'approche du L-20 qui avivèrent et enrichirent le débat. Il est certainement exact de dire que la majorité des participants avait la certitude qu'une certaine version d'un L-20 pourrait combler le vide démontrable dans la structure actuelle des institutions internationales, mais ce n'était pas le cas de tous. Il serait trompeur de ne pas présenter certaines des préoccupations les plus courantes qui se sont laissées percevoir pendant le déroulement des vingt-et-une réunions²⁰.

- Si l'idée du L-20 consiste à répondre aux problèmes de légitimité en incluant des représentants des pays en développement « au haut bout de la table », le fait d'augmenter la taille de « l'oligarchie » ne fait que rendre celle-ci plus grande, pas plus légitime. Les pays les plus petits et les plus pauvres n'y seront toujours pas adéquatement représentés.
- Tenter de résoudre les aspects « horizontaux » de la légitimité en élargissant la représentativité géographique ne résout pas les problèmes « verticaux ». Résoudre des problèmes mondiaux exige un degré

20. Voir également la liste des raisons, compilées lors de la « réunion de lancement » à Ottawa, pour lesquelles un L-20 ne pourrait pas marcher (Ottawa I : 20-21). Celles-ci allaient de l'impact des politiques domestiques à la simple « fatigue des sommets » et à la réticence des chefs d'État d'encourir un échec public.

significatif de démocratisation, de pair avec des efforts rigoureux pour développer des prises de décision significatives au niveau local.

- Peu importe l'intelligence de sa conception, il est difficile d'organiser des réunions permettant aux chefs d'État de se dispenser du protocole et des discours de circonstance. De plus, le protocole existe, après tout, pour mettre le terrain de jeu au niveau des principaux joueurs – tous les chefs d'État ne sont pas aussi doués intellectuellement, et certains pourraient se trouver intimidés dans le cadre d'un petit sommet.
- Vingt personnes, c'est encore trop pour qu'une conversation soit fructueuse.
- Dans les circonstances actuelles, il est difficile d'imaginer pouvoir attirer les États-Unis à la table, et sans les États-Unis, cet effort serait vain.
- Le L-20 n'aurait aucune base légale, contrairement, par exemple, au Conseil de sécurité. Même s'il est vrai que beaucoup d'institutions internationales, voire un grand nombre d'entre elles, sont affaiblies, dans une certaine mesure, un L-20 n'aurait pas de base sur laquelle tenter de les remplacer. Au bout du compte, le L-20 ne serait qu'un club à sélection interne.

Pour faire le tour de ce survol du scepticisme, il vaut la peine de citer intégralement les doutes exprimés pendant l'atelier de Stanford sur l'énergie et la sécurité, parce que cette liste complète, bien qu'elle se focalise sur un problème relevant d'un domaine particulier, donne une bonne idée des complexités qu'implique une approche aussi ambitieuse que celle du projet L-20.

Pendant tout le cours de nos délibérations, nous avons toujours eu conscience qu'il y avait de nombreuses raisons d'être sceptiques au sujet du processus du L-20. Parmi celles-ci :

- le L-20 ne devrait pas être formellement constitué pour résoudre des problèmes qui pourraient se résoudre d'eux-mêmes. Par exemple, ceux qui veulent contrer les travaux de l'OPEP doivent réaliser que l'efficacité de l'OPEP en tant que cartel est assez surestimée, et que l'on peut avancer que les augmentations de prix au cours des dernières années sont en grande partie indépendantes des travaux de l'OPEP.
- Les gouvernements trouvent difficile d'envisager l'avenir et d'investir au-delà de deux ou trois ans, mais les investissements dans la plupart des projets énergétiques ont des périodes d'amortissement de 10 à 25 ans.

- Il pourrait être particulièrement difficile pour des gouvernements de s'engager dans des actions significatives et coordonnées dans le domaine de l'approvisionnement pétrolier, parce qu'ils peuvent prendre des décisions menant à une multiplicité de stratégies possibles, et en fonction de ces stratégies, la composition du L-20 devra être variée. Une stratégie destinée à augmenter les investissements dans les capacités de réserve exigerait la participation de l'Arabie saoudite ; une stratégie pour augmenter les investissements dans les approvisionnements alternatifs serait entravée par l'Arabie saoudite et par d'autres fournisseurs de pétrole à bas prix.
- Il est difficile pour les gouvernements de promouvoir et de coordonner de grands projets en recherche et développement sans les voir finir par faire l'objet de clientélisme (voir le cas des carburants synthétiques). De tels problèmes peuvent en particulier entraver les efforts de poursuivre de tels programmes au niveau mondial de manière coordonnée.
- Les programmes internationaux ambitieux en recherche et développement impliquent des questions de propriété intellectuelle qui, historiquement, se sont avérées difficiles à résoudre. Le L-20 pourrait lancer de tels programmes, uniquement pour les voir bloqués par de tels obstacles.
- Le rôle du L-20 dans le domaine du pouvoir nucléaire est obscur. Le domaine qui aurait potentiellement la meilleure marge de bénéfice serait celui de la prolifération. Cependant, il est possible que la prolifération soit déjà hors de contrôle, compte tenu des événements en Iran et en Corée, et des ripostes possibles des pays voisins. De plus, l'internationalisation du cycle du pétrole (sujet qui a déjà été envisagé par d'autres et qui a rencontré beaucoup de résistances) pourrait être trop difficile pour le L-20. Peut-être qu'un groupe plus petit, si tant est qu'il en faille un, pourrait faire progresser cette question.
- Une longue liste de sujets possibles – qui a déjà été présentée – ne fournit pas d'image claire des priorités, ni ne clarifie le rôle continu que pourrait jouer le L-20. Il y a trop de domaine où le L-20 aurait besoin d'une analyse substantielle pour décider, et où les pour et les contre ne sont pas entièrement envisagés ou apparents²¹.

Mais il est intéressant de noter que, malgré ces préoccupations, l'atelier de Stanford finit par conclure que l'approche du L-20 recelait encore de grandes promesses.

21. Stanford : 5-6 (traduction libre).

LE NOUVEAU MONDE DES RÉSEAUX

En plus de leurs doutes, bien sûr, les participants au projet apportèrent leurs idées, et parmi les plus intéressantes et les plus prometteuses, il y eut le travail sur les réseaux gouvernementaux rédigé par Anne-Marie Slaughter, doyenne de la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de l'université de Princeton. Le professeur Slaughter avait préparé l'un des documents de fond pour la première réunion du projet, *Government Networks, World Order, and the G-20*, dans lequel elle suggérait un glissement conceptuel fondamental.

Il faut cesser d'imaginer le système international comme un système d'États – des entités unitaires comme des boules de billard ou des boîtes noires – soumis aux règles créées par des institutions internationales qui seraient « à l'écart » de ces États et « au-dessus » d'eux. Il faut commencer à penser à un monde de gouvernements, avec toutes les différentes institutions qui exécutent les fonctions de base des gouvernements – la législation, la décision, la mise en œuvre – interagissant les uns avec les autres, tant sur le plan domestique qu'avec leurs homologues étrangères et supranationales²².

Slaughter maintenait que les acteurs cruciaux resteraient les États nations, mais qu'ils seraient « désagrégés », liés les uns aux autres à une multiplicité de niveaux. L'autorité première resterait au niveau national, sauf si elle était explicitement déléguée. Les hauts fonctionnaires des gouvernements feraient partie de nombreux réseaux différents, à l'intérieur de leur pays, avec leurs homologues d'autres pays, et avec des fonctionnaires d'organisations internationales.

L'essentiel de ce « tissu dense » de réseaux existe déjà, améliorant la conciliation vis-à-vis des règlements internationaux, accroissant la coopération internationale et agissant en règle générale comme « une courroie de transmission de l'information au niveau mondial ». Slaughter affirmait que, si cette tendance était reconnue et renforcée, les réseaux pourraient améliorer les institutions nationales au moyen d'une propagation rapide de meilleures pratiques, pourraient élever les standards de l'ensemble des membres, et pourraient agir comme des conducteurs extrêmement efficaces pour ce qui est de l'aide technique visant à l'amélioration des capacités. Elle suggérait également que les réseaux sont ce qu'il y a de mieux pour encourager ce type de discussions et d'arguments inclusifs qui contribuent à générer des solutions

22. Anne-Marie Slaughter, 2003, *Government Networks, World Order, and the G-20*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 5, traduction libre.

de grande qualité aux problèmes complexes, dont un aspect important implique la nécessité d'une « adhésion » active de la part des groupes d'intérêt concernés. Bien que les réseaux gouvernementaux aient encore recours au « pouvoir central » de l'État, il pourraient également se trouver en position de mobiliser les diverses composantes du « pouvoir décentralisé » – le pouvoir de l'information, de la socialisation, de la persuasion et de la discussion.

Sur la base de cette analyse, Slaughter proposa que les participants au projet imaginent à nouveau le L-20.

Cela pourrait être un laboratoire de réflexion au niveau mondial, un groupe particulier dans de nombreuses institutions existantes, un catalyseur pour une gouvernance mondiale en réseau opérant à travers les hauts fonctionnaires des gouvernements nationaux. C'est une institution mondiale réellement représentative mais assez petite et flexible pour être efficace. Il deviendrait le comité directeur de nombreux réseaux du monde²³.

Elle reconnaissait que le modèle en réseau pouvait potentiellement conduire à un pouvoir sur-centralisé, à l'absence de transparence et à une diminution de la responsabilité directe. Elle en appelait au L-20 pour qu'il s'attaque de front à ces problèmes, cependant, tout en continuant à concentrer ses efforts sur la production de résultats originaux.

Ce qui est frappant, concernant la thèse de Slaughter, n'est pas tant qu'elle fut adoptée dans son intégralité, mais qu'elle continua de réapparaître alors que les différents ateliers se penchaient sur des problèmes spécifiques en tant que sujets potentiels à inscrire à l'agenda du L-20²⁴. Le modèle du réseau pouvait clairement s'appliquer de différentes manières, selon le sujet envisagé, mais cette manière alternative de considérer le monde contribua à réorienter la pensée et instaura de nouveaux modes de discours. Ne serait-ce que pour cela, ce fut une grande contribution au débat en cours.

23. Ibid. : 17, traduction libre.

24. Voir l'ouvrage d'Anne-Marie Slaughter (op. cit.) et l'article de Jean-François Rischard, hiver 2002-2003, « Global Issues Networks. Desperate Times Deserve Innovative Measures », *The Washington Quarterly* 26 : 17-33 ; ainsi que la discussion sur la prolifération des armes de destruction massive au cours de l'atelier de Livermore (Livermore : 3).

This page intentionally left blank

CHAPITRE VIII

Faire du L-20 une réalité

Le projet du L-20 a toujours été conçu pour être opérationnel. La motivation constante était un désir de provoquer des changements dans une situation internationale que les participants pensaient être de plus en plus « dysfonctionnelle », si ce n'est dangereuse. S'ajoutant à cette prémisse sous-jacente, les problèmes d'échelle mondiale auxquels est confrontée la communauté internationale dépassent l'aptitude des institutions existantes (qui datent, dans la plupart des cas, de plus de cinquante ans) à les gérer efficacement. De plus, les problèmes les plus importants ne relèvent plus adéquatement des mandats ministériels, les questions sont de plus en plus complexes et multidimensionnelles, et le temps de réponse alloué aux gouvernements se réduit d'année en année. L'approche du L-20 se base sur la conviction que le fait de concevoir de nouveaux moyens d'intervention, collective ou personnelle, pour les chefs de gouvernement, produira une différence significative sur la manière dont ces questions seront abordées et résolues.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les organisateurs du projet avaient rassemblé un mélange de praticiens, d'experts universitaires et de représentants de la société civile pour défricher les broussailles intellectuelles et chercher à savoir quand et comment faire avancer l'idée à laquelle Paul Martin avait donné forme publiquement à l'origine. Au cours des premières réunions organisationnelles et des séries d'ateliers qui s'ensuivirent, les participants ne considérèrent pas seulement les configurations possibles d'un L-20 et les sujets à inscrire à son agenda, mais aussi les éléments qui seraient nécessaires pour lancer cette initiative.

L'article original de Smith et Carin envisageait deux scénarios pour le lancement d'un L-20. Le premier suggérait que le président en place du G-8 invite les ministres des Finances du G-20 à rencontrer les chefs d'État pendant une journée entière en tant que partie intégrante d'une réunion standard du

G-8. Le second voyait un groupe de pays, appartenant ou non au G-8, s'accorder pour « fonder » un L-20 qui serait indépendant du G-8. La composition de ce L-20 ne refléterait pas nécessairement la composition du G-20, bien que cela puisse être la manière la plus simple d'éviter les disputes au sujet de qui devrait être autorisé à s'asseoir à la table. L'article se poursuivait en remarquant que, si le L-20 devait se réunir plus d'une fois, il serait nécessaire qu'il puisse faire la preuve de son succès dès le début¹.

Lors de la réunion de Waterloo en octobre 2003, la conception générale semblait pencher vers une approche progressive, en élargissant le G-8 à la Chine, à l'Inde et au Brésil². Cependant, plusieurs mois plus tard, à Bellagio, le sentiment général était que l'élargissement du G-8 à un L-20 devrait être encore plus lent, en grande partie parce qu'aucune crise à l'horizon ne semblait devoir justifier l'instauration d'un nouveau regroupement de chefs d'État³.

Lors de la réunion de lancement à Ottawa, en février 2004, le débat se prolongea, entre ceux qui tenaient pour que l'on passe directement au L-20 et ceux qui pensaient qu'une croissance progressive, basée sur le G-8, serait plus pratique⁴. Une discussion s'ensuivit également pour savoir si la première réunion du L-20 devrait être planifiée comme un événement « unique » ou s'il fallait envisager une série de réunions du L-20. La conclusion parut pencher en faveur d'une approche guidée par les événements plutôt que par le calendrier, pour pouvoir tirer parti des circonstances du moment.

Lors de la réunion de réévaluation à Ottawa, un an plus tard, on envisagea sérieusement cette opportunité. On suggéra que la première réunion du L-20 reste discrète et parallèle au sommet de l'ONU de septembre 2005, dans l'idée que le programme se concentrerait sur la réforme de l'ONU, en plus de la prévention des sinistres et d'une question de santé (peut-être suscitée par une question d'actualité). Cette réunion serait informelle et minimale, bien qu'ayant un programme préconçu. Malgré cet objectif opportuniste pour ce qui était du « timing », la plupart des participants considérèrent que cette manière de procéder était restrictive. En d'autres termes, les supporters du L-20 pensaient qu'il ne fallait pas attendre qu'une crise éclate pour créer un organisme destiné à la résoudre⁵.

-
1. Barry Carin et Gordon Smith, 2003, *Making Change Happen at the Global Level*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 29-30.
 2. Waterloo : 6.
 3. Bellagio : 4.
 4. Ottawa I : 13.
 5. Ottawa II : 2.

À la fin des séries d'ateliers, cette conception s'était quelque peu modifiée, bien que l'importance du timing stratégique restât une considération importante. Lors de la réunion de Princeton sur les biens publics mondiaux, en février 2006, les participants insistèrent sur la nécessité de bien se préparer pour que le modèle du L-20 puisse être mobilisé dans l'éventualité d'une crise future⁶. De manière similaire, le mois suivant, à Maastricht, les participants pensaient que la clé était de pouvoir disposer d'un travail réalisé au préalable qui pourrait figurer à l'inventaire et être disponible le moment venu⁷. Aussi, même s'il restait difficile d'évaluer quel serait le bon moment pour lancer un L-20 (dans l'éventualité par exemple où le Sommet de l'ONU se déroulerait sans réunion informelle parallèle du L-20), sa nécessité restait évidente, et il semblait toujours valoir la peine d'investir du temps dans l'élaboration des éléments à rassembler pour un lancement réussi.

Dans l'ensemble, les ateliers finirent par produire deux modèles pour la période préparatoire à la première réunion du L-20.

PREMIÈRE OPTION : GÉRER UNE CRISE

Le premier modèle prenait pour acquis que le fait de convaincre un groupe de quelque vingt chefs de gouvernement d'ajouter encore un autre sommet à leurs agendas déjà surchargés, uniquement à cause d'une préoccupation relative à l'état de la prise de décision au niveau international, ne mènerait probablement à rien. À moins d'une raison réellement urgente et immédiate, cela ne susciterait qu'un faible intérêt.

Les participants au projet firent remarquer qu'il avait fallu la crise pétrolière consécutive à la guerre de Kippour d'octobre 1973 et la récession qui s'ensuivit pour convaincre les ministres des Finances des États-Unis, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, de France, et plus tard du Japon de se réunir régulièrement pour passer en revue l'évolution financière et économique internationale⁸. L'année suivante, le président français Valéry Giscard d'Estaing proposa que « les Cinq » se rencontrent au niveau du sommet du gouvernement et de l'État, et la première réunion de ce qui devint le G-8 se tint à Rambouillet en novembre 1975⁹. De manière pas très dissemblable, comme

6. Princeton II : 6.

7. Maastricht : 8.

8. Ce rassemblement fut connu sous le nom de « Library Group » parce que sa première réunion s'était tenue à la Bibliothèque de la Maison blanche.

9. Pour une brève relation des origines du G-7/G-8, voir Peter I. Hajnal, 1995, *The G-7 and its Documents*. Government Information in Canada, en ligne, <http://www.usask.ca/library/gic/v1m3/hajnal/hajnal.html> : 1 (3.3), consulté le 20 juin 2006.

nous l'avons déjà décrit, le groupe du G-20 des ministres des Finances vit le jour à la suite d'une série de crises financières à travers le monde. Il découlait clairement de tout cela que la création d'institutions significatives tendait à se produire en réponse aux grands événements ou aux grandes menaces (ce qui était certainement le cas à la suite de la Seconde Guerre mondiale).

Cette évaluation suggérait donc que l'ensemble de circonstances susceptible d'être le plus favorable au succès d'une réunion initiale du L-20 serait de produire celle-ci en réponse à une situation contemporaine de dimensions mondiales et ayant un impact économique ou social potentiellement important. Depuis le début du projet, le domaine paraissant se fondre le plus confortablement dans cette catégorie était celui de la santé. Et, sous cet intitulé générique, les préoccupations concernant la manière dont les autorités nationales et internationales s'attaquaient au problème des maladies infectieuses faisaient résonner une corde particulièrement sensible.

Dans le scénario qu'il avait préparé pour la réunion de lancement de février 2004, Tim Evans, directeur général adjoint de l'Organisation mondiale de la santé, indiquait trois domaines d'engagement possibles pour le L-20 : crises sanitaires nationales ou régionales ; priorités négligées de la santé mondiale ; et lacunes dans le leadership. Sous le second intitulé, il faisait figurer la prévention des épidémies infectieuses¹⁰. À la fin de la réunion de lancement, la santé paraissait être un sujet à inscrire à l'agenda¹¹. Sur cette base, l'atelier de San José, en novembre 2004, examina les maladies infectieuses mondiales et leur attribua le statut de sujet très prometteur pour des discussions de chefs d'État (bien que les participants eussent souhaité trouver un équilibre entre le sujet central des maladies infectieuses et une approche plus large dans la manière de les aborder de la part de la santé publique)¹². La réunion de réévaluation de février 2005 confirma qu'il faudrait insister sur la prévention et/ou la gestion des pandémies¹³.

Au moment de l'atelier de mai 2005 à Genève, spécifiquement consacré aux pandémies, le sujet s'était précisé tandis que l'inquiétude générale était passée à un niveau supérieur. Le monde venait de subir les alarmes de l'explosion du Syndrome respiratoire aigu sévère (ou SRAS), originaire d'Asie et qui s'était rapidement répandu vers l'Occident, provoquant la mise en

10. Tim Evans, 2004, *The G-20 and Global Public Health*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 4.

11. Ottawa I : 7, 24.

12. San José : 8.

13. Ottawa II : 3, 5.

quarantaine d'hôpitaux jusque dans des endroits aussi « sûrs » que Toronto. De plus, la menace de la grippe aviaire se diffusait largement.

L'impact économique potentiel que pourrait provoquer l'apparition d'une forme d'influenza plus grave était impressionnant. L'un des documents de fond préparés pour la réunion de Genève estimait que même une pandémie d'influenza relativement « mineure », qui ne toucherait que de 0,5 à 1 % de la population mondiale (soit plus de 65 millions de personnes), causerait probablement des pertes économiques pouvant se situer entre un et deux billions de dollars par an sur une période de deux ou trois ans (en se basant sur les données des produits nationaux bruts). Cela représenterait entre 5 et 6 % du revenu mondial. Les auteurs ajoutaient que même une « petite » pandémie de grippe asiatique pourrait causer des pertes évaluées entre 150 et 200 milliards de dollars dans le revenu annuel de l'Asie¹⁴.

L'atelier de Genève conclut que, en général, les autorités du monde entier n'étaient pas préparées – il y avait des fossés gigantesques entre les activités de surveillance, les stocks de vaccins étaient inadaptés et les pénuries de personnel étaient énormes. En ce qui concernait la grippe aviaire en particulier, où la préoccupation se concentrait sur la contagion de l'animal à l'homme, les participants confirmèrent qu'il n'existait pas de « passerelles » entre les experts de la santé publique et ceux du monde agricole et vétérinaire, et que souvent les vétérinaires n'étaient pas inclus dans les systèmes de surveillance¹⁵.

Aussi, considérant les mérites de ce sujet, il semblait qu'au moins un des sujets potentiels d'une réunion initiale du L-20 devrait être celui des « pandémies », ou peut-être plus précisément celui de la « grippe aviaire ». De plus, la période semblait propice, la pression politique étant à ce moment forte sur les chefs d'État pour que ceux-ci se penchent sur la menace (apparemment) imminente d'une épidémie. Et l'occasion d'une tentative informelle se présentait d'elle-même, tous les chefs d'État du monde devant se rendre à New York en septembre pour le Sommet mondial de l'ONU. On pouvait être certain qu'en marge de cet événement, un L-20 embryonnaire pourrait prendre vie.

Il vaut la peine de raconter pourquoi cela n'a pu se produire, car cela illustre quelques-unes des difficultés qui surviennent lorsque l'on souhaite

14. Vanessa Rossi et John Walker, 2005, *Assessing the Economic Impact and Costs of Flu Pandemics Originating in Asia*. Document de travail du L-20, en ligne, <http://www.L-20.org/publications.html> : 21.

15. Genève : 1.

apporter un changement dans les pratiques internationales (en particulier, à partir de « l'extérieur »).

L'atelier de mai 2005 à Genève était déjà inhabituel en raison des personnes qui s'y trouvaient présentes. En plus des hauts fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), y assistait également un haut fonctionnaire de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (OAA). Cela était en soi une réussite car les fonctionnaires de l'OMS et de l'OAA se rencontrent rarement, bien que, pour s'attaquer à la grippe aviaire, il paraissait évident qu'un haut degré de coordination entre les bureaucrates travaillant sur la santé humaine et la santé animale fût nécessaire. Étaient également présents un Américain, Secrétaire adjoint à la Santé et son équipe, un haut fonctionnaire indien du Conseil de la recherche médicale, deux représentants du ministère chinois de la Santé (en plus du numéro 2 de leur mission de Genève), et l'un des assistants du ministre de la Santé du Canada. En théorie, ce groupe pouvait faire en sorte que les choses se concrétisent.

À la fin de l'atelier de Genève, on convint que le Canada et l'OMS rédigeraient conjointement un document sur l'état de la prévention de la grippe aviaire au niveau mondial, qui devrait avoir une diffusion internationale. Le document Canada/OMS devrait inclure, à l'intention des chefs d'État, des options, des recommandations et un certain nombre d'actions concrètes qu'il leur serait possible d'entreprendre. En supposant qu'il obtienne un large assentiment, ce document pourrait servir de base à une réunion informelle de vingt chefs d'État en marge du Sommet mondial de l'ONU à New York en septembre. À ce stade, les organisateurs non gouvernementaux de la réunion de Genève, le CFGS et le CIGI, se désistèrent.

Les autorités canadiennes étudièrent cette proposition qui, en un point, incluait la suggestion de la part de l'OMS que le Canada démontre son engagement en allouant publiquement une somme importante à l'effort global. En même temps, certains fonctionnaires dans des organisations internationales et des gouvernements nationaux (y compris le Canada), poursuivaient leurs consultations pour déterminer la meilleure manière de répondre à la menace de la grippe aviaire.

Au bout du compte, d'autres processus intergouvernementaux standard parvinrent à imprimer un élan suffisant pour que l'alternative du L-20 ne paraisse plus nécessaire. Ceci, en retour, signifiait que, du point de vue du projet du L-20, l'appropriation de la grippe aviaire en tant que sujet potentiel à inscrire à l'agenda n'avait de toute évidence plus d'intérêt, le critère le plus essentiel, confirmé lors de toutes les discussions des ateliers, étant que l'on

ne devrait pas soumettre aux chefs d'État des problèmes qui pourraient être résolus ailleurs.

À la place, le 14 septembre 2005, dans le cadre d'un discours au Sommet de l'ONU, le président Bush annonça un « Partenariat international sur la grippe aviaire et les pandémies », dont le but était de rassembler les initiatives quelque peu dispersées dans ce domaine. Le lendemain, Paula Dobriansky, sous-secrétaire d'État à la démocratie et aux affaires mondiales, présida une conférence de presse organisée pour préciser les différents aspects du Partenariat. Conformément à son habitude d'encourager fortement la coordination internationale, le Canada avait une place prééminente à cet événement en la personne de David Malone, adjoint au député aux affaires mondiales au ministère des Affaires étrangères. Il annonça que le Canada organiserait une réunion ministérielle dans le courant du mois pour discuter des risques d'une épidémie de grippe aviaire.

Les 24 et 25 octobre 2005, le gouvernement du Canada tint son engagement en organisant cette réunion, présidée par le ministre de la Santé Ujjal Dosanjh¹⁶. Elle rassembla des délégations venues de trente pays et des représentants de neuf organisations internationales (les dirigeants de l'OMS, de l'OAA et de l'Organisation mondiale pour la santé animale). Elle eut pour résultat l'exhaustive « Déclaration d'Ottawa » qui énumérait « les priorités et les actions politiques essentielles devant guider les efforts internationaux ayant pour but de prévenir, de se préparer et de répondre à une épidémie d'influenza »¹⁷. Le Premier ministre Martin accueillit les délégués en faisant remarquer que c'était la première fois que des politiciens et des experts du monde entier se rassemblaient pour discuter de la menace de la grippe aviaire au niveau ministériel. Il poursuivit en affirmant que

... ce rassemblement reflète, à mon avis, la nécessité impérieuse d'un nouveau multilatéralisme, de la collaboration des pays développés et des pays en développement dans un intérêt commun, et la nécessité de travailler ensemble à atteindre des buts urgents qu'aucune nation ne peut atteindre seule¹⁸.

Aussi, même si le mécanisme spécifique du L-20 n'avait pas été utilisé, l'exigence sous-jacente d'une coordination internationale efficace (qui avait en premier lieu motivé l'approche du L-20) avait été démontrée, bien que par d'autres moyens.

16. Voir le communiqué de presse en ligne, http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/intactiv/pandem-flu/index_e.html, consulté le 26 juin 2006.

17. En ligne, http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/2005/2005_fin_e.html, consulté le 26 juin 2006.

18. En ligne, <http://www.pco-bcp.gc.ca>, consulté le 4 août 2006.

Cette réunion de mai à Genève n'avait été que l'un des nombreux efforts précipités par la menace évidente et grandissante à ce moment de la grippe aviaire asiatique. Elle n'a pas abouti à une réunion mondiale des chefs d'État, mais elle a contribué matériellement à la réponse de la collectivité internationale à un problème nouveau et important (elle fut particulièrement utile en ce qu'elle avait rassemblé pour la première fois des hauts fonctionnaires de l'OMS et de l'OAA lors d'une situation critique). Mais à partir de ce moment, les liens instaurés entre les fonctionnaires de différentes nations allaient s'avérer décisifs pour concrétiser les décisions gouvernementales et orienter les actions des gouvernements¹⁹.

Cet épisode fait ressortir les limites des exercices de « track two diplomacy », ou diplomatie informelle, tels que le projet du L-20. Les initiatives de la diplomatie traditionnelle (ou « track one ») supposent des rencontres entre représentants accrédités d'États souverains du type de celles qui se pratiquent entre les membres de la communauté internationale depuis des siècles. C'est dans ce cadre, l'arène formelle, dont fait aussi partie l'Assemblée générale des Nations unies, que les émissaires officiels s'engagent les uns envers les autres au nom de leur État respectif.

La diplomatie « track two », de son côté, n'a pas de reconnaissance officielle. Bien que les participants aux initiatives « track two » puissent être des représentants officiels de gouvernements, ils ne représentent aucun État ou gouvernement et donc s'engagent les uns envers les autres au niveau de leurs aptitudes personnelles. Aucune conclusions ou recommandations émergeant de telles réunions ne peuvent en aucun cas lier des gouvernements, de même que les procès-verbaux de ces réunions ne représentent la position d'aucun État. Les gouvernements se trouvent donc dans la position confortable qui consiste à pouvoir écarter les conclusions ou les recommandations qui ne leur plaisent pas, mais sont libres d'adopter tout ce qui en sort qui pourrait leur être utile. La diplomatie « track two » comble les fossés sur la longue route du dialogue formel en procurant un forum de discours entre les joueurs, sur des questions qui ne peuvent pas être abordées à un niveau formel, mais qui sont nécessaires pour faire progresser la coopération et la compréhension mutuelle²⁰.

19. Cette description des suites de l'atelier de Genève se base sur des entrevues personnelles avec les organisateurs de l'atelier et des hauts fonctionnaires de l'OMS et du gouvernement du Canada.

20. Ces descriptions de la diplomatie « track one » et « track two » proviennent des documents élaborés par le projet de la Faculté de droit de l'Université de la Colombie britannique, « Managing Potential Conflict in the South China Sea », en ligne, <http://faculty.law.ubc.ca/scs/track2.htm>, consulté le 14 juin 2006.

L'un des principaux défis des sponsors non gouvernementaux des initiatives « track two » est celui de calculer quand et comment injecter leurs découvertes et leurs conceptions dans le « débat » officiel au sujet d'un problème donné. À la suite de l'atelier de Genève, le CFGS et le CIGI avaient instauré des connexions effectives entre de nombreux universitaires, experts et fonctionnaires nationaux et internationaux. De plus, l'époque où se tenait cet atelier était propice, en raison de la pression publique de plus en plus forte en faveur d'actions concrètes. À la fin, cependant, il n'y avait aucune garantie que les conclusions de l'atelier suscitent une réponse positive immédiate de la part des gouvernements (d'autant plus que le problème était urgent et que les gouvernements rivalisaient pour atteindre les positions qui leur permettraient de démontrer leur leadership). Et, de fait, aucune réunion du L-20 ne se concrétisa. D'un autre côté, les idées générées dans les ateliers commençaient à avoir cours et à être acceptées à l'intérieur du discours international standard sur la prise de décision au niveau mondial. Pour ce qui est d'influencer les gouvernements (comme dans beaucoup d'autres activités humaines), la vision à long terme est souvent la plus réaliste.

Pour achever le tableau de ce premier modèle possible pour le lancement du L-20, un ou deux autres sujets potentiels à inscrire à l'agenda firent surface au cours des séries d'ateliers. Le premier des deux était le domaine général des armes de destruction massive et, en particulier, les mesures destinées à empêcher la prolifération des armes nucléaires. Le second était le changement climatique, recadré pour mettre l'accent sur la sécurité énergétique. Ces deux sujets étaient tout à fait d'actualité et on pouvait penser que leur caractère critique susciterait l'intérêt d'un grand nombre de pays (développés et en développement). S'ajoutant à cela, ces deux sujets (plus les pandémies, dans ce cas), seraient ceux que les États-Unis considéreraient comme prioritaires²¹. À la fin, cependant, les participants penchaient pour le sujet des maladies infectieuses, pensant qu'il serait le plus susceptible de déclencher une réunion initiale du L-20.

DEUXIÈME OPTION : DES PROBLÈMES EN BLOC

Le second modèle envisagé pour provoquer le démarrage du L-20 se basait sur la devise du président Eisenhower : « si un problème ne peut être résolu, il faut l'élargir ». Plutôt que de focaliser l'attention sur un seul sujet au programme, l'approche pourrait être plutôt de rassembler un bloc de problèmes que les chefs d'État pourraient aborder. L'examen d'un unique

21. Ottawa II : 1.

problème pourrait avoir un résultat nul et ne produire que des gagnants et des perdants, mais la combinaison de différents problèmes pourrait produire une variété de résultats, que chacun des chefs d'État pourrait s'approprier comme un « gain ». Les éléments de ce bloc dépendraient toujours dans une certaine mesure des circonstances, mais avec l'intention délibérée d'atteindre un équilibre dans les mesures subséquentes susceptibles d'élargir son attrait politique.

Lorsque les participants aux ateliers commencèrent à parler de ces ensembles de problèmes, pour la plupart ils se référaient à des listes de décisions, parfois très longues, que les chefs d'État pourraient prendre à l'intérieur d'un champ donné (par exemple, dans le commerce agricole, la santé, le changement climatique, l'eau potable, la sécurité énergétique ou la science et la technologie). Au fil des ateliers, les participants commencèrent à évoquer les liens entre les différents domaines, tels que l'évidente connexion entre la santé et l'eau potable et l'assainissement²². La dimension de sécurité des différents sujets intervint dans les débats, en particulier en ce qui concernait les questions de santé (surtout le lien entre bioterrorisme et maladies infectieuses)²³. Cette connexion se faisait surtout dans le contexte des discussions sur la meilleure manière d'impliquer les États-Unis²⁴.

En fait, depuis le début du projet, cette notion d'un « grand marchandage » surnageait autour des problèmes susceptibles de ramener les États-Unis autour de la table²⁵. Les problèmes susceptibles de faire partie de ce « marchandage » variaient au fil du temps en même temps que le projet progressait. En 2003, on pensait que ce serait la combinaison du domaine financier (réforme du Fonds monétaire international), du commerce (la ronde des négociations de Doha) et de l'environnement qui serait la plus intéressante²⁶. En 2004, le trio de prédilection était la santé, le problème du changement climatique après les accords de Kyoto et l'eau²⁷. Lors de la réunion de réévaluation de février 2005, le Sommet mondial des Nations unies approchant, au mois de septembre, ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, les participants

22. Alexandrie : 8.

23. San José : 4.

24. Bien qu'à l'atelier de Berlin, qui portait sur les États fragiles, il y eut un consensus général pour que le programme social ne soit pas définitivement « arrêté » ; Berlin : 2.

25. Carin et Smith, *op. cit.* : 21.

26. *Ibid.* : 31.

27. Ottawa I : 24-25.

pensaient qu'une réunion du L-20 à New York, prévue pour coïncider avec cet événement, devrait se pencher sur la réforme de l'ONU, la prévention des sinistres ou la santé, en plus d'un sujet d'actualité susceptible de faire surface à ce moment²⁸.

Au moment de l'atelier de Princeton sur le financement des biens publics mondiaux (en février 2006), la conversation avait décidément pris un tour *realpolitik*, reflétant peut-être l'échec du Sommet des Nations unies, entre autres événements décourageants. Lors de cette session, il y eut une discussion sur la réorientation du programme d'une première réunion du L-20 pour que celle-ci corresponde aux objectifs des États-Unis. L'argument était que ce ne serait que si les Américains voyaient leurs intérêts nationaux directement menacés qu'ils accepteraient d'en faire partie²⁹. Par conséquent, on suggéra que le programme comprenne les trois problèmes suivants : la surpêche au niveau mondial, le changement climatique (réorienté vers la sécurité énergétique) et la collaboration pour la reconstruction de l'Irak³⁰. Plus tard au cours de l'atelier, on suggéra une approche légèrement plus généraliste : inclure dans le bloc un sujet « brûlant » (comme la grippe aviaire, qui donnerait aux chefs d'État la possibilité de démontrer leurs aptitudes à la négociation), un nouvel accord sur les émissions polluantes ou une percée dans le domaine des subventions agricoles, en plus d'une activité impliquant une coopération à long terme, telle que l'amélioration de la qualité des statistiques migratoires³¹.

La variété même de ces « blocs » potentiels reflétait l'absence de consensus, même dans l'abstrait, et la taille et la complexité de ces domaines de problèmes suggérés remettaient en question la possibilité pratique de faire bouillir trois marmites en même temps. Les participants au dernier atelier, à Washington en mai 2006, considéraient d'un œil assez froid les perspectives d'un « grand marchandage », le trouvant insaisissable et peu prometteur. L'un des praticiens les plus expérimentés à la table fit remarquer le point réaliste que, selon toute éventualité, les problèmes se déplaçaient constamment et que, par conséquent, les programmes devraient être rédigés au dernier moment³².

Mais il est sans doute instructif de faire remarquer que cette même personne, à ce moment, n'affirma pas que l'approche du L-20, ou même le

28. Ottawa II : 5.

29. Princeton II : 4.

30. Princeton II : 5.

31. Princeton II : 6.

32. Washington : 6.

modèle de lancement d'un « marchandage en bloc », devrait être abandonnée. Au contraire, elle pressa les partisans de cette idée de trouver un chef d'État du Nord et un autre du Sud qui puissent agir comme promoteurs et rassembler des matériaux autour des problèmes clés afin d'être prêts à prendre des décisions, qu'ils programment la réunion et qu'ils se lancent. Dans sa conception, le L-20 ou quelque chose d'approchant était manifestement nécessaire – c'était la volonté politique qui manquait, pour le moment.

CHAPITRE IX

Composants de base du L-20

Considérant les deux modèles envisagés pour organiser une première réunion du L-20, quels seraient les problèmes pratiques à prendre en compte ?

LA COMPOSITION – UNE FOIS DE PLUS

La proposition d'origine, qui avait été discutée avant les séries d'atelier, était d'inviter les pays représentés par le groupe des ministres des Finances du G-20, déjà existant (voir le graphique de l'annexe B). Cette combinaison permettait la participation de la plupart des plus grands pays en développement, à l'économie significative. Travailler à partir d'une liste déjà établie présentait l'avantage d'éviter des discussions sans fin pour savoir qui inviter. Les pays laissés à l'écart pourraient en être contrariés, mais au moins, cela permettait de présenter une explication quand aux pays inclus.

Une fois que les ateliers eurent commencé à examiner des domaines de sujets définis, cependant, les participants conçurent des visions divergentes de la composition, en fonction du sujet abordé. Les participants à l'atelier d'Oxford sur le commerce agricole pensaient que c'est le programme qui devrait dicter la composition et la taille du groupe des chefs d'État, et entretenaient l'idée d'organisations régionales (comme l'ASEAN ou l'Union africaine) disposant du pouvoir de désigner les pays¹. À la réunion d'Alexandrie sur l'eau potable, la conception générale était que le L-20 devrait correspondre au membership du G-20, plus le Nigeria et l'Égypte. L'atelier de Petra fit également remarquer que l'Afrique était sous-représentée dans le G-20². Le concept de « géométrie variable » refit surface lors de l'atelier de Princeton sur les biens publics mondiaux et fut réexaminé lors de la discussion

1. Oxford : 9.

2. Alexandrie : 8 ; Petra : 5.

de Washington sur la réforme des institutions internationales et la gouvernance mondiale. Dans les deux cas, l'opinion était en faveur d'un « noyau dur » de douze pays (le G-8 existant plus la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud), auquel pourraient s'ajouter six ou huit autres pays, en fonction des sujets à l'ordre du jour³. Il faut cependant noter que dans les deux réunions, il y avait aussi ceux qui pensaient qu'une composition fixe des membres était importante, dans le but d'entretenir les relations personnelles qui permettraient d'atteindre des compromis et d'encourager des avancées significatives⁴.

Comme à l'ordinaire, tandis que les participants au projet L-20 se livraient à un travail intensif dans les ateliers, le monde réel offrait un exemple de la tournure que prenaient les événements. La Grande-Bretagne accueillait les membres du G-8 au sommet de Gleneagles en juillet 2005, et le Premier ministre Blair profita du privilège que lui conférait sa présidence pour élargir la réunion en y conviant cinq pays en développement : le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud. Non seulement les « Cinq » avaient-ils rédigé une déclaration conjointe au début du sommet⁵ mais, auparavant, ils avaient travaillé avec les « Huit » pour instaurer le « Dialogue sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable », engagement qui fut inscrit dans le communiqué de Gleneagles⁶.

En fait, le « G-8+5 » avait été l'inspirateur d'une réunion des ministres de l'Énergie et de l'Environnement de vingt pays (encore le nombre magique !) en mars 2005, en tant que partie des préparatifs du sommet de Gleneagles. Cette table ronde ministérielle sur l'énergie et l'environnement imprima son élan au dialogue qui finit par être instauré au sommet de Gleneagles lui-même. Pour signaler que « vingt » ne signifie pas la même chose en toute occasion, il vaut la peine de relever que la table ronde ministérielle incluait l'Espagne, la Pologne, le Nigeria et l'Iran, tandis que la Russie, l'Argentine, la Turquie et l'Arabie saoudite, tous pays membres du G-20, étaient laissés à l'écart. Bien sûr, la participation de certains pays précis est moins importante que le fait que l'on crut utile de rassembler un groupe représentatif de vingt pays du

3. Princeton II : 2 ; Washington : 5.

4. Il y aurait bien entendu un certain roulement « naturel » en raison des élections et des autres formes de changement de régime.

5. Déclaration conjointe des chefs d'État et/ou de gouvernement du Brésil, de la Chine, de l'Inde, du Mexique et de l'Afrique du Sud participant au sommet du G-8, Sommet de Gleneagles, « Introduction », en ligne, <http://G-7.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/plusfive.pdf>, consulté le 24 juin 2006.

6. Communiqué de Gleneagles, en ligne, <http://www.G-7.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/communiqué.pdf>, consulté le 24 juin 2006.

Nord et du Sud pour se pencher sur un ensemble de problèmes critiques. Dans ce cas au moins, la « géométrie variable » associée à un « noyau dur » paraissait vivante et bien portante⁷.

Comparativement à la conception générale prévalant au début du projet du L-20, alors que l'idée de départ était de tenter d'instaurer un groupe de vingt membres, le consensus, à ce moment, paraissait s'être fait autour de l'idée de commencer par un plus petit groupe mené par des pays clés (par exemple la Chine et les États-Unis)⁸, et de partir de là pour s'attaquer à des problèmes spécifiques. En pratique, en supposant que la première réunion soit couronnée de succès, la composition des « vingt » lors des sommets ultérieurs serait susceptible de varier considérablement, en fonction des exigences du sujet.

LIENS AVEC LES INSTITUTIONS EXISTANTES

Le fait que le « G-8+5 » suppose l'extension d'un organisme existant (le G-8) soulevait la question générale de savoir comment un L-20, qu'il commence comme un petit groupe ou qu'il atteigne directement une constitution plus large, pourrait entretenir des liens avec les organisations internationales déjà existantes. Les participants aux ateliers avaient des conceptions variées à ce sujet.

À Oxford, personne ne souhaitait voir le L-20 prendre en charge la tâche technique et compliquée consistant à s'attaquer directement à la ronde des négociations de Doha. L'idée était plutôt que les chefs d'État pourraient imprimer un élan aux négociations⁹. On envisagea également ce rôle similaire de catalyseur que pourrait jouer le L-20 lors des réunions de Mexico et de Washington (pour ce qui était de la réforme des institutions de Bretton Woods), de Genève (pour ce qui était de la panoplie complète des problèmes relatifs à la santé sur lesquels se penchaient l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation

7. D'après son éditorial du 27 mai 2006 dans le *Globe and Mail*, le Premier ministre Blair pense à présent que le G-8 devrait se rencontrer sous la forme du « G-8+5 » sur une base régulière qui deviendrait « la norme ».

8. Assez tôt en cours de processus, les autorités chinoises firent savoir à Paul Martin que si les États-Unis manifestaient le désir de participer à un L-20, les Chinois seraient prêts à être les hôtes de la première réunion avec eux. Les Chinois ont depuis le début constamment manifesté leur désintérêt à n'être qu'un ajout de plus au G-8 ; par contre, contribuer à la création d'un nouveau rassemblement mondial semble davantage de leur goût.

9. Oxford : 10.

mondiale du commerce et le Fond monétaire international, ainsi que la Banque mondiale), à Maastricht (pour ce qui était des diverses organisations internationales en charge de l'aide au développement) et à Victoria (pour les organisations de gestion régionale des pêches)¹⁰.

La pensée dominante de l'heure se laisse percevoir dans le Communiqué de Gleneagles qui établit clairement que la nouvelle « frappe » du dialogue sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable n'était pas conçue pour se substituer aux négociations sur les actions futures de la Convention cadre des Nations unies sur le Changement climatique (CCNUCC). Dans la foulée de ce sommet, le document diffusé par le gouvernement anglais à la suite du Dialogue de Gleneagles stipulait clairement que : « la CCNUCC est le seul cadre dans lequel parvenir à un accord quant aux actions à entreprendre¹¹ ».

Pour diverses raisons (et notamment la réticence généralisée à dépenser encore plus de l'argent des contribuables pour des fonctionnaires internationaux et le soupçon que les institutions n'étaient pas incitées à résoudre les problèmes et qu'elles étaient inopérantes), la création d'institutions de type « lourd » n'était plus d'actualité. Pour la plupart des participants au projet L-20, la tâche essentielle du L-20 serait de faire mieux travailler les institutions existantes, et non pas d'en inventer de nouvelles.

Ceci dit, lors de certains ateliers, entre autres celui d'Alexandrie sur l'eau potable et l'assainissement de l'eau, le désir d'envisager de nouvelles institutions était manifeste, en particulier, dans le cas d'Alexandrie, de créer une Agence mondiale de l'Eau¹². Mais au contraire, ce qui était probablement plus caractéristique de l'ensemble des ateliers, les participants discutant des États fragiles à Berlin insistèrent sur le fait qu'aucune nouvelle institution ne devrait être créée pour répondre aux besoins particuliers de ces États¹³.

L'organisme le plus directement menacé par le concept du L-20 était bien entendu le G-8 lui-même. Les participants au projet ne parvinrent jamais à s'entendre sur la question de savoir si le L-20 serait un ajout utile au G-8 (qui poursuivrait ses réunions selon son propre programme, même après la naissance du L-20), ou s'il serait son successeur logique. À toutes fins pratiques, cette question n'a sans doute pas besoin d'être résolue avant une première réunion du L-20, en supposant que celle-ci se produise un jour. Cependant,

10. Mexico : 4 ; Washington : 6 ; Genève : 1 ; Maastricht : 6 ; Victoria : 5.

11. *Gleneagles Dialogue Core Script*, 21 septembre 2005, en ligne, <http://www.seen.org/pages/G-8/GleneaglesDialogue.pdf>, consulté le 25 juin 2006.

12. Alexandrie : 5.

13. Berlin : 2.

la tentative du Premier ministre Blair d'institutionnaliser la formule du « G-8+5 » envoie un signal qu'il vaut la peine de relever, que tel qu'il est constitué à présent, le G-8 ne dispose pas de toute la représentativité nécessaire pour aborder les problèmes mondiaux de manière crédible¹⁴.

OPTIONS DE LANCEMENT ET PROCÉDURES OPÉRATIONNELLES

Lorsque l'on en vint à examiner les circonstances qui seraient favorables au lancement du L-20, les participants au projet examinèrent en même temps l'idée d'organiser une première réunion soit comme une tentative isolée de s'attaquer à un problème mondial urgent, soit comme la première d'une série de réunions. À la fin des ateliers, la première approche l'avait emporté, surtout pour des raisons pratiques. Même si on prévoyait des réunions en série, l'organisation d'un seul sommet était à elle seule une course d'obstacles. Une réussite impliquerait d'autres réunions du L-20. Quelqu'un fit remarquer que même le Sommet de Rambouillet en 1975 avait été organisé par les Français dans l'idée qu'il s'agirait d'un événement unique, mais il avait tant enthousiasmé le président Ford que celui-ci organisa le sommet de Porto Rico en 1976, qui fut suivi par la ronde des réunions annuelles des chefs d'État qui se poursuit aujourd'hui sous la forme du G-8¹⁵.

L'hypothèse sous-jacente à tout le projet (peut-être parce que beaucoup des participants étaient d'anciens sherpas) était que, pour amener un L-20 à l'existence, il faudrait les bons offices d'un ensemble d'émissaires personnels des chefs d'État, qui auraient à travailler ensemble pour finaliser les arrangements, y compris la question critique du programme. Quant à savoir si le L-20 devrait avoir un secrétariat et, si oui, de quelle taille et s'il devrait être permanent, le verdict général semblait pencher en faveur d'un encadrement administratif minimal¹⁶. En particulier, les participants, à l'instar de Paul

14. Le seul pays qui continue à défendre le caractère « unique » du G-8 est la Russie, qui vient seulement de l'intégrer. D'un autre côté, l'Union européenne peut éventuellement considérer un L-20 élargi comme la seule manière par laquelle l'Europe pourrait continuer à être surreprésentée. Enfin, le « G-8+5 » pourrait bien ne pas aller très loin parce qu'il ne compte pas un seul pays musulman.

15. C'est l'amitié personnelle du président Ford pour le Premier ministre Pierre Trudeau (ainsi que son désir d'affaiblir le monopole européen autour de la table) qui a provoqué la participation du Canada au sommet de Porto Rico.

16. Une variation intéressante sur ce thème fut donnée par les résultats de l'atelier d'Alexandrie sur l'eau potable et l'assainissement, qui envisageait une approche progressive, en fonction de l'échelle qu'auraient les plans des chefs d'État. À une extrémité, il n'y aurait qu'un simple secrétariat, mais à l'autre extrémité, il pourrait y avoir la création d'une Agence mondiale de l'Eau indépendante (Alexandrie : 11).

Martin, souhaitent que les chefs d'État puissent discuter directement et franchement des problèmes entre eux, en étant dégagés des prises de position programmées. La seule exception à cela, mais elle était récurrente, était le souci qu'il se conserve suffisamment de mémoire organisationnelle pour s'assurer que les engagements pris par les chefs d'État seraient effectivement mis en œuvre. La fonction « d'enregistrement » et les bénéfices que l'on pourrait escompter de la continuité étaient considérés comme essentiels pour que le L-20 soit utile¹⁷.

CONSULTATIONS AUPRÈS D'INSTANCES EXTÉRIEURES

Ainsi que nous l'avons exposé dans le chapitre 5, les participants au projet n'étaient parvenus à aucune conclusion quant au rôle d'instances extérieures dans les délibérations du L-20. Bien que les participants soient sensibles au fait que ce regroupement puisse paraître centré sur lui-même, dénué de transparence et élitiste (et, de fait, selon la critique de Helleiner, illégitime), ils étaient réticents à ouvrir le L-20 trop directement à la société civile qui le tirerait à hue et à dia. Il était certain que personne n'était trop désireux de faire du L-20 une sorte d'assemblée quasi-constituante.

Une fois de plus, cependant, les praticiens avaient fait avancer la discussion en élaborant un modèle de travail pour des consultations externes, dont une version pourrait éventuellement s'appliquer au L-20. Le 24 février 2006, une annonce fut faite à Londres par le GLOBE (Global Legislators Organization for a Balanced Environment) et le COM+ (The Alliance for Communicators for Sustainable Development), qui lançaient conjointement un dialogue de trois ans intitulé « Changement climatique : Voir au-delà de 2012 », destiné à rechercher des alternatives allant au-delà du Protocole de Kyoto¹⁸. Ce dialogue se tiendrait « dans l'ombre » du dialogue de Gleneagles

17. Princeton II : 4 ; lors de cet atelier, on précisa que le président du L-20 devrait avoir un mandat de deux ans, et que les présidents passés, présents et futurs s'occuperaient des affaires du L-20 (comme une troïka) ; on doit noter que dans la foulée du sommet de Halifax en 1995, le Canada avait été le premier à instaurer la pratique de présider la première réunion post-sommet des sherpas comme une manière de s'assurer du suivi ; cette manière de procéder a été adoptée depuis.

18. Pour le communiqué de presse, voir en ligne, <http://www.wbscd.org/plugins/DocSearch/details.asp?type=DocDet&ObjectId=18258>, consulté le 26 juin 2006 : « GLOBE est un réseau de législateurs du monde entier qui cherchent à informer les parlementaires au sujet des problèmes environnementaux et à promouvoir des politiques visant au développement durable ; le COM+ est un partenariat d'organisations internationales et de professionnels de la communication provenant

jusqu'au Sommet de Tokyo en 2008. Le premier forum de ce groupe parallèle se tint les 7 et 8 juillet 2006 et ses conclusions furent rapportées au Sommet du G-8 à Saint-Petersbourg plus tard en juillet.

Le dialogue GLOBE/COM+ rassemblait des législateurs en provenance des pays du G-8, ainsi que de l'Inde, la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud, l'Espagne et l'Australie, en plus d'hommes d'affaires internationaux et de personnalités de la société civile et de l'opinion. En plus d'avoir obtenu l'aval personnel de Tony Blair, cet effort était soutenu par la Banque mondiale, dont le vice-président au développement durable considérait ce dialogue comme « contribuant à la création d'un nouvel espace d'interaction qui sera complémentaire des processus intergouvernementaux ». Une partie de cet « espace » consistera en au moins deux forums annuels internationaux, ainsi qu'en forums de pays particuliers en Chine, en Inde et aux États-Unis. Un comité-conseil international se réunira deux fois par an. Les différentes tenues de ce Dialogue visent à procurer une tribune extérieure aux structures internationales pour les législateurs, les dirigeants d'entreprises, la société civile et les leaders d'opinion, « pour discuter des scénarios de l'après 2012 (à l'expiration du Protocole de Kyoto) sans subir les restrictions des positions de négociations d'un gouvernement formel ». Il espère également générer une meilleure compréhension des priorités des différents pays et de la manière « de convenir de tout arrangement politique à l'avenir ».

Mis à part le verbiage plutôt décourageant des communiqués de presse et la perspective épuisante d'encore plus de réunions internationales, ce type de machinerie consultative, bien intentionnée mais élaborée, pourrait être adaptée aux usages d'un L-20. Cela dit, il serait plus juste pour toutes les personnes concernées (y compris les chefs d'État des sommets) de laisser tomber la prétention d'une large inclusion au profit des formes habituelles de participation de la société civile par l'intermédiaire des gouvernements nationaux. La dernière chose dont un L-20 pourrait avoir besoin serait d'alimenter encore davantage le cynisme du public au sujet de la nature « démocratique » des sommets.

de différents secteurs qui se vouent à employer les communications pour faire progresser une vision du développement durable intégrant ses trois piliers : économique, social et environnemental. En offrant une plateforme pour partager les savoirs, valoriser les meilleures pratiques et créer des synergies, le COM+ espère soutenir activement des communications créatives et inspirantes à travers le monde pour rapprocher le développement durable du public ».

RÉSEAU DE THINK TANKS

Au début du processus du L-20, la plus grande considération allait à la meilleure manière de générer des idées novatrices qu'un groupe de chefs d'État pourrait trouver utiles dans leurs tentatives d'ouvrir des impasses et de ranimer des institutions internationales moribondes. Se basant jusqu'à un certain point sur le scénario d'Anne-Marie Slaughter sur l'importance des réseaux, on suggéra qu'un réseau de think tanks provenant des pays du L-20 pourrait procurer aux chefs d'État ce type de recherches politiques qui leur serait nécessaire.

Lors de la réunion de lancement à Ottawa, on proposa la création d'un tel réseau ; il contribuerait au processus sans forcément assister aux sommets¹⁹. Cette idée refit surface de temps à autre au cours des séries d'ateliers, y compris à la réunion de Petra en novembre 2005 sur l'amélioration de l'aide publique au développement. À ce moment, on suggéra que, dans l'éventualité du succès d'une première réunion du L-20, on crée un petit bureau de coordination. Entre autres fonctions, ce bureau disposerait d'une « cagnotte » pour commander des études auprès du réseau de think tanks du L-20²⁰.

Mais il s'avéra que ce réseau de think tanks s'était, de fait, déjà mis en place. Le CFGS et le CIGI eurent la chance d'obtenir la participation de partenaires distingués pour chacun des ateliers tenus autour du monde (voir annexe C) et, en même temps que le projet évoluait, les connexions à l'intérieur de ce groupe d'institutions évoluaient aussi, depuis le Global Economic Governance Programme de l'université d'Oxford pour le premier atelier, jusqu'à la Brookings Institution pour le dernier. Alors que le projet évolue vers sa prochaine incarnation, on peut compter sur le réseau embryonnaire des think tanks du L-20 pour poursuivre le processus créatif des propositions, contre-propositions et débats qui ont animé cette quête de nouvelles idées au service de la gouvernance mondiale.

19. Ottawa I : 32.

20. Petra : 6.

CHAPITRE X

Étapes suivantes

Tandis que ceux qui faisaient partie du projet L-20 continuaient à explorer ce qui serait possible, le monde extérieur poursuivait inexorablement sa marche en avant. Entre 2003, lorsque le projet fut tout d'abord conçu pour répondre à l'idée de Paul Martin et le présent (au milieu de l'année 2007), le contexte international s'était transformé, souvent de manière à correspondre directement aux objectifs du projet consistant à tester une nouvelle approche qui insufflerait de l'énergie à la prise de décision internationale. Afin d'évaluer l'impact de cette nouvelle tournure des événements et de rédiger une sorte d'état des lieux du projet dans son ensemble, les organisateurs choisirent un groupe de seize participants susceptibles de leur procurer un jugement d'ensemble sur les résultats et les perspectives¹. Cet « échantillon », non scientifique, mais aux avis instructifs, fournit la transition logique à la dernière section de ce rapport, qui souligne brièvement les travaux envisagés pour l'avenir.

LE L-20 DANS UN MONDE CHANGEANT

L'impression dominante à la suite des entrevues menées après la conclusion des séries d'atelier était que la situation internationale avait empiré depuis 2003. John Sewell² rédigea une liste de problèmes illustrant cette tendance, y compris le possible effondrement de la ronde des négociations de Doha (aujourd'hui une réalité), l'épidémie de grippe aviaire, la menace d'une récession mondiale provoquée par les déséquilibres financiers mondiaux et les

-
1. La liste des participants ayant accepté de participer à ces entrevues après les ateliers se trouve en Annexe D, de pair avec les six questions qui leur furent posées. Les enregistrements de ces entrevues sont accessibles à partir du site Internet du L-20 – les remarques attribuées à ces participants proviennent de ces enregistrements.
 2. Chercheur agrégé, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

situations difficiles impliquant l'Irak et l'Iran. Mukesh Kapila³ attira l'attention sur un monde profondément divisé, dans lequel continuer de mener les affaires comme à l'ordinaire serait de plus en plus inacceptable. Paul Heinbecker⁴ reprit le thème de la division, en particulier pour ce qui était des Nations unies, où il pensait que l'atmosphère n'avait jamais été plus amère. Ralph Daley⁵ de son côté pensait que la réforme des Nations unies avait été un échec et, à cet égard, il faisait remarquer la scission entre pays développés et pays en développement. Tim Evans⁶ s'accordait avec lui pour dire que les Nations unies ne s'étaient pas suffisamment adaptées et que la nécessité d'un organisme plus flexible et capable se faisait sentir. D'un autre côté, il ne pouvait concevoir de rivaux sérieux pour le rôle que les Nations unies devraient jouer. En termes organisationnels, Anne-Marie Slaughter⁷ voyait poindre une reconnaissance généralisée de la faiblesse des institutions internationales, tandis que Francisco Sagasti⁸ qualifiait les structures internationales existantes d'encombrantes, mal conçues et inadaptées à leur tâche. Dans le domaine spécifique de l'eau, Daley fit savoir que les joueurs mondiaux proclamaient que des progrès avaient été réalisés, mais il contestait ce fait et pensait que la question de l'eau devait être réactivée. Andres Rozental⁹ fit remarquer que le plus grand des impondérables serait l'impact qu'auraient les prix de l'énergie sur l'économie mondiale. De manière plus générale, Catherine Day¹⁰ releva qu'il n'avait jamais été plus facile à une seule personne de provoquer de gigantesques destructions.

Sur une note plus positive, Adil Najam¹¹ fit savoir que, de manière assez inattendue, les Objectifs du millénaire pour le développement avait pris vie d'eux-mêmes. Adil Najam et John English¹² émettent l'hypothèse qu'un certain

-
3. Conseiller principal, Organisation mondiale de la Santé, Départements d'Action sanitaire d'urgence et du HIV/SIDA, Genève.
 4. Directeur, Center for Global Relations, Governance and Policy, Wilfred Laurier University, et chercheur agrégé, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canada.
 5. Directeur, Université des Nations unies, International Network on Water, Environment and Health, Hamilton, Canada.
 6. Directeur général adjoint, Evidence and Information for Policy, Organisation mondiale de la Santé.
 7. Doyenne, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Université de Princeton.
 8. Directeur du programme AGENDA pour le Pérou.
 9. Président, Conseil mexicain des relations étrangères.
 10. Secrétaire générale de la Commission européenne.
 11. Professeur associé, Tufts University, The Fletcher School.
 12. Directeur exécutif, CIGI, Waterloo, Canada.

nombre de chefs d'État du monde étaient « d'humeur à transmettre un héritage ». Maureen O'Neil¹³ mentionna l'expansion des intérêts de la Chine et de l'Inde en direction des pays en développement les plus pauvres, et l'impact d'ensemble des économies émergentes. Un certain nombre de ces consultants insistèrent sur l'importance de l'ascension de la Chine. Catherine Day considérait l'Union européenne comme un organisme disposant d'un gigantesque pouvoir potentiel, tout à fait différent de celui des autres organisations internationales – elle suggéra que le L-20 puisse s'élaborer en gardant en mémoire la manière dont l'Union européenne était gérée.

Enfin, les opinions étaient plus mitigées en ce qui concernait le rôle des États-Unis. Ralph Daley trouvait l'évolution de la politique étrangère des États-Unis de plus en plus alarmante. Paul Heinbecker affirma que l'invasion de l'Irak avait tout changé, et avait en particulier réduit la volonté de nombreux pays de coopérer avec les États-Unis. En même temps, David Victor¹⁴ pensait que les États-Unis se montraient quelque peu moins allergiques au multilatéralisme (en grande partie parce qu'ils n'avaient pas le choix), tandis que Francisco Sagasti voyait les Américains dans une situation paradoxale – ils inclinaient toujours fortement à l'unilatéralisme, mais se voyaient en position de faiblesse sur de nombreux points, ce qui les inciterait à davantage de tactiques de collaboration.

Pour ce qui était du projet lui-même, la grande majorité persistait à croire que l'approche du L-20 était méritoire et qu'elle devrait aller de l'avant (ce qui n'était pas étonnant, la plupart ayant été favorables au projet depuis le début). Richard Cooper¹⁵ restait sceptique cependant, en partie parce qu'il pensait que ce groupe serait « trop large pour le dialogue réel, destiné à bâtir des relations personnelles significatives ». Anne-Marie Slaughter pensait toujours qu'un L-20 serait nécessaire, mais sous une forme quelque peu différente du concept d'origine (c'est-à-dire un groupe de pays différent pour chaque réunion, en fonction du sujet qui serait abordé). Tim Evans acquiesçait au fait que le nombre de vingt n'avait rien de sacré et il suggéra que ce qui ferait potentiellement la plus grande force de ce groupe, ce seraient ses aptitudes catalytiques. Geoffrey Oldham¹⁶ persistait à être optimiste, mais avec la ferme mise en garde qu'il y faudrait beaucoup de travail préparatoire.

13. Président, Centre international pour la recherche et le développement.

14. Directeur, Université Stanford, Programme Environnement et développement durable.

15. Professeur, Programme Maurits C. Boas en économie internationale, Université Harvard.

16. Président du conseil d'administration, Réseau science et développement (SciDev).

Pour certains (Daley, Kapila, Rozental, Najam, Heinbecker, Sagasti, Victor, Kaul), la tournure qu'avaient pris les événements au cours des dernières années donnait à cette idée plus de pertinence que jamais.

Les conceptions des participants à ce panel concernant les sujets qui pourraient figurer au premier agenda du L-20 reflétaient dans leur ensemble celles des participants aux ateliers. En haut de la liste figuraient les questions de santé (en particulier la grippe aviaire) et la sécurité énergétique, plusieurs d'entre eux suggérant que le sujet de la prolifération nucléaire conviendrait également. Cependant, les panélistes soulignèrent que le programme précis dépendrait largement des événements. Francisco Sagasti présenta une utile typologie des trois sortes de sujets qui pourraient présenter un intérêt direct pour la communauté mondiale, tant pour les pays développés que pour les pays en développement (par exemple, la manière de lutter contre les pandémies ou de gérer les catastrophes naturelles). Ces sujets permettraient de conclure des accords concrets et d'entreprendre des actions. Le second type de sujets s'attaquerait à des problèmes plus contentieux, pour lesquels il pourrait y avoir de bons échanges de points de vue mais probablement pas d'accords spécifiques (par exemple, la sécurité énergétique, le changement climatique). Le troisième type de sujets à inscrire à l'agenda impliquerait que les chefs d'État s'accordent sur la nécessité de générer davantage d'informations, peut-être de la part d'un sous-groupe de pays concernés (par exemple, l'impact de la transition sur les sociétés disposant de connaissances, ou le renforcement des capacités des pays en développement).

Sur la question irritante de savoir comment impliquer les Américains, le groupe était divisé le long de lignes assez standard. Un certain nombre suggéra que l'on ne pouvait s'attendre qu'à peu de progrès dans l'immédiat, et la plupart ne voyaient aucune raison de mettre le L-20 de l'avant pour le moment. Dans ces circonstances, Inge Kaul¹⁷ suggéra que l'ancien président Clinton soit recruté comme « moteur » pour faire avancer le projet. Plusieurs panélistes pensaient que, étant donné les difficultés actuelles des États-Unis sur le plan international, un agenda convenablement structuré (c'est-à-dire qui inclurait un ou deux sujets d'intérêt stratégique direct pour les États-Unis) avait une chance de s'attirer l'appui du président Bush. Cependant, ainsi que le fit remarquer Anne-Marie Slaughter, cet exercice devrait être strictement orienté vers des résultats concrets pour être attirant. Pour de nombreux

17. Directeur du Bureau des études pour le développement, Programme de développement des Nations unies.

participants, un regroupement le long des lignes d'un L-20 serait probablement inévitable ; les États-Unis se décideraient sans doute finalement à s'y joindre, que ce soit avec réticence ou non¹⁸.

En résumé, les participants consultés après les séries d'atelier qui s'étaient terminées en mai 2006 confirmèrent un certain nombre de points clés qui en étaient déjà sortis après l'examen détaillé de la proposition du L-20.

- Les failles de la gouvernance mondiale qui avaient suscité l'approche du L-20 en premier lieu existaient toujours et étaient, en toute connaissance de cause, pires qu'en 2003.
- L'approche du L-20, consistant à rassembler un groupe mondial de chefs d'État qui serait plus représentatif que le G-8 pour se pencher directement sur des problèmes mondiaux essentiels était valide et méritait d'être mise en œuvre.
- Les séries d'ateliers étaient parvenues à réduire le champ d'exploration du projet, tant sur le plan des sujets sur lesquels les chefs d'État seraient susceptibles de se pencher que sur le plan des défis opérationnels auxquels les partisans du L-20 seraient confrontés.
- Le temps de la recherche et du passage en revue était terminé, et l'accent devait être mis à présent sur les efforts pratiques destinés à lancer la première réunion du L-20 (ou d'un organisme comparable au L-20) au cours des trois prochaines années.

ÉTAPE SUIVANTE : OUVRIR LES IMPASSES AU NIVEAU MONDIAL

Le Centre for Global Studies poursuit le travail destiné à faire d'un groupe de chefs d'État élargi et plus représentatif une réalité. Cette nouvelle phase se concentre sur un ensemble réduit de sujets (changement climatique, sécurité énergétique) et sur un plus petit groupe de pays (quatorze). Ce « L-14 » se compose du G-8 existant plus les « Cinq de Gleneagles » mentionnés

18. On se souvient que l'ancien Premier ministre Paul Martin avait eu l'opportunité, alors qu'il était en fonction, de soumettre sa proposition d'un L-20 à plus d'une douzaine de ses homologues chefs de gouvernement. Dans une entrevue personnelle du 20 août 2006, monsieur Martin avait confirmé que leur réaction avait été extrêmement positive. Cette réponse semble confirmer l'opinion que de nombreux participants aux ateliers avaient conçue, qu'au bout du compte les États-Unis s'apercevraient des avantages qu'ils auraient à se joindre à une initiative du type de celle du L-20, sinon dès le début, du moins alors qu'elle aurait pris de l'ampleur.

dans le chapitre précédent (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud, Mexique) plus un pays essentiel du Moyen-Orient, l'Égypte¹⁹.

L'objectif est de chercher à savoir si une réunion bien préparée du L-14 serait susceptible de délimiter un ensemble d'initiatives potentiellement gagnantes pour tout le monde au niveau d'un problème mondial considéré actuellement comme insoluble. La technique employée consiste à impliquer d'anciennes personnalités gouvernementales, des experts, des leaders d'opinion et d'anciennes personnalités politiques dans un processus « fictif » de sommet dans le but de démontrer les mérites de l'approche et d'inciter ceux qui sont au pouvoir à la mettre en œuvre. L'intention est de produire un éventail de solutions pragmatiques au problème bloqué du réchauffement global, en utilisant un processus préparatoire conçu sur le modèle de celui qui alimente aujourd'hui le G-8. Ce processus comprend de multiples réunions durant lesquelles les « sherpas » politiques (les représentants personnels des chefs d'État de chaque pays) précisent le problème qui sera abordé et débattent des solutions possibles. Le premier communiqué des sherpas est en effet une première version du « grand marchandage » qui formera la base des discussions et des décisions éventuelles des chefs de gouvernements.

Dans ce cas, cet exercice préalable au sommet « Breaking Global Dreadlocks » (« Ouvrir les impasses au niveau mondial ») implique sept réunions préparatoires, en partie sur le modèle de celles du G-8, menant à un « emballage » final de haut niveau. Le rôle des sherpas politiques est tenu par des représentants d'universités et de think tanks prestigieux et de grande influence, dont un certain nombre ont déjà tenu auparavant le rôle de sherpas. Parmi les partenaires du CFGS, on compte le CIGI, la Brookings Institution, l'Université Qinghua, le secrétariat de l'OCDE et le Leaders Project de la Fondation Gilman.

La première des réunions de cette série eut lieu à l'Université Qinghua à Pékin les 5 et 6 décembre 2006. Le CFGS y avait convié des représentants des think tanks et des universités parmi les plus prestigieux et détenant le plus d'influence dans les pays du L-14. Parmi les documents de fond se trouvaient trois notes fournies par le secrétariat de l'OCDE (sur le changement climatique, la sécurité énergétique et la ronde de Doha), et des articles rédigés par David Victor et Ted Parson qui suggéraient des éléments et un cadre pour un « grand marchandage ». Le symposium examina le contexte mondial, les caractéristiques qui seraient indispensables au processus (dans ce cas, le

19. Il faut noter que la question de la composition reste un sujet sensible. Dans le cas particulier de la représentation de l'Afrique, par exemple, la présence ou l'absence du Nigeria a fait l'objet de nombreux débats.

processus *est* la substance), ainsi que les critères et la structure pour l'élaboration d'un « forfait » mondial autour des efforts internationaux destinés à ralentir le réchauffement de la planète²⁰.

La seconde réunion eut lieu à Langdon Hall, près de Toronto, du 28 au 30 janvier 2007. Cette session, à laquelle assistaient des sherpas du G-8 en retraite et leurs homologues d'autres pays du L-14, se pencha sur une première version « sans président de séance et sans texte » qui énumérait les éléments potentiels à figurer dans le « grand marchandage ». Ce programme était la réplique des procès-verbaux d'une réunion de sherpas préalable à un sommet – les documents de fond et les exposés de prises de position en fonction des « intérêts nationaux » (des quatorze pays) étaient disponibles et servaient de base au choix des sujets à inclure au programme du sommet.

La troisième réunion eut lieu à Paris, les 12 et 13 mars 2007, sous l'égide de l'OCDE et était présidée par Angel Gurría, son secrétaire général. Cette réunion se tenait selon la règle de Chatham House et rassemblait de hauts fonctionnaires en poste et des participants sélectionnés à la suite des deux réunions précédentes pour préparer un programme et du matériel d'information pour un éventuel Forum des chefs d'État. La réunion réduisit encore le nombre des éléments pratiques à figurer dans le « grand marchandage ».

Quatre autres réunions préparatoires auront pour point culminant la réunion « d'emballage » du printemps 2008. Il est intéressant de signaler que, tandis que les points de focalisation se sont réduits en cours d'exercice, pour ce qui est des sujets à aborder et des pays participants, plusieurs facteurs additionnels ont émergé (ou plutôt ont refait surface une fois de plus) et ces derniers doivent être pris en compte si l'on veut que l'initiative porte ses fruits en situation réelle.

Le premier de ces facteurs – la question de s'assurer au mieux que le groupe des chefs d'État du L-14 recevra un soutien intellectuel crédible et fiable (en-dehors, bien sûr, des informations que les chefs d'État reçoivent de la part de leurs propres fonctionnaires gouvernementaux) – fut définie lors d'une retraite, les 5 et 6 septembre 2007. Il y avait toujours la suggestion récurrente (voir le chapitre 8) d'établir un réseau de think tanks pour générer une recherche d'avant-garde et, plus important, pour développer une base commune d'informations destinées aux chefs d'État de différentes origines et formations. Les chefs d'État avaient besoin collectivement d'assimiler de nouvelles informations et de reconnaître les schémas de politique et de pratique émergents au niveau international, à l'intérieur et à l'extérieur des

20. Les documents de cette conférence peuvent être consultés en ligne, <http://www.L-20.org/libraryitem.php?libraryId=26>

gouvernements. Pour assurer une mise à niveau collective des faits, des analyses politiques et des différents points de vue, il fallait leur procurer effectivement cette « valeur ajoutée » intellectuelle²¹.

La mobilisation de la connaissance, à cette échelle et dans ce type d'intention spécifique, n'a jamais encore été tentée de manière systématique, mais, en particulier dans le domaine du changement climatique, certains efforts sont à l'œuvre pour apparier le savoir des experts au pragmatisme politique. Parmi ceux-ci, il y avait le « Dialogue sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable » instauré lors du sommet de Gleneagles en 2005²² et qui se poursuivait depuis, le scénario d'un exercice impliquant tant des experts que des décideurs élaboré par l'Union mondiale pour la nature (IUCN)²³, groupe de travail de haut niveau recherchant un nouveau cadre pour le changement climatique, et qui avait été récemment organisé conjointement par la Fondation des Nations unies et le Club de Madrid²⁴, ainsi qu'un Forum économique Chine/international sur le changement climatique instauré conjointement par l'Institut pour l'environnement de Stockholm et le Chinese Economists 50 Forum²⁵. Des représentants de ces quatre initiatives furent conviés à la réunion des 5 et 6 septembre.

-
21. Simon Maxwell, directeur du Overseas Development Institute, a exposé par écrit la nécessité pour les think tanks de travailler ensemble par-delà les frontières nationales s'ils veulent influencer la prise de décision politique au niveau international. L'ODI a un rôle pionnier dans cette nouvelle conception des choses, en utilisant un modèle connu sous le nom de « policy code-sharing », conçu sur le modèle de l'association des compagnies aériennes Star Alliance ; voir http://www.odi.org.uk/publications/opinions/20_bridges_july04.html
 22. Voir chapitre 9.
 23. L'Union mondiale pour la nature est aussi connue sous son ancien nom, l'IUN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources) ; pour une description de ses activités, voir, en ligne, <http://www.iucn.org/en/about/>
 24. Ce groupe de travail sera présidé par Ricardo Lagos, président du Club de Madrid (et ancien président du Chili) et par Timothy E. Wirth, président de la Fondation des Nations unies, et organisé par Mohamed El-Ashry, ancien directeur exécutif et actuel président du Global Environment Facility. Le Club de Madrid est une organisation indépendante vouée à renforcer la démocratie autour du monde en se basant sur l'expérience unique et les ressources de ses membres (66 anciens chefs d'État et de gouvernements démocratiques – voir, en ligne, www.clubmadrid.org) ; la Fondation de l'ONU a été créée en 1998 pour soutenir les causes et les activités des Nations unies ; cette fondation élabore et met en œuvre des partenariats public-privé pour répondre aux problèmes les plus urgents du monde et travaille également à élargir les soutiens adressés à l'ONU au moyen d'une diffusion de plaidoyers publics ; voir, en ligne, www.unfoundation.org
 25. Voir le site Internet de l'Institut pour l'environnement de Stockholm, <http://www.sei.se/>

Un autre thème récurrent, la nécessité d'impliquer la société civile, fut également envisagé lors de cette réunion. Afin de trouver des solutions pratiques aux problèmes de la vie réelle, le nombre des personnes à la table des décideurs doit être suffisamment restreint pour pouvoir susciter des conversations informelles. Cependant, à maintes reprises, des préoccupations avaient été formulées quant aux caractéristiques potentiellement non démocratiques d'un format « exclusif » (voir le chapitre 5) et, pour qu'un L-14 soit crédible, il faudrait sans doute qu'il soit suffisamment ouvert pour accueillir les opinions des représentants de la société civile²⁶. En geste d'ouverture, des représentants d'importantes organisations non gouvernementales ayant une capacité de recherche avérée (comme l'Union mondiale pour la nature – IUCN) furent conviés à cette réunion.

Le président de la réunion des 5 et 6 septembre discerna le consensus suivant à l'issue de cette réunion :

- aborder les ensembles de problèmes complexes et interconnectés du climat et de l'énergie exigeait un type de décisions qui ne pouvaient être prises que par des chefs de gouvernement.
- Il était clair que le G-8 n'était pas suffisamment représentatif pour négocier ce type de problèmes,
- mais la Convention cadre de l'ONU sur le changement climatique en elle-même n'était pas suffisante non plus.
- Donc, le monde avait besoin d'un processus guidé par des chefs d'État qui soit plus représentatif et mieux préparé pour s'attaquer aux négociations actuelles, effectivement dans l'impasse.
- Un réseau de think tanks (et d'individus) pourrait être utile à cet égard, en particulier s'il était « branché » sur les négociations officielles sur le changement climatique, mais sans en être une créature.
- Le réseau devrait aboutir à la création d'un « espace sécurisé » destiné à faire progresser l'ensemble des possibilités.

26. Le CFGS a entrepris des activités de recherche visant à augmenter l'efficacité, la responsabilité, le caractère englobant et la crédibilité des décisions prises dans les forums intergouvernementaux, au moyen d'une articulation plus efficace entre l'information en provenance de la société civile et les gens en place. Cette recherche se concentre sur les moyens d'accroître l'influence de la société civile, en particulier dans les forums informels de prise de décision au niveau mondial, tels que les sommets. La question clé est de savoir comment la société civile pourrait élaborer un processus destiné à former la coalition la plus large possible, atteindre une position coordonnée et être représentée par un porte-parole unique ; voir <http://www.globalcentres.org/projects/CivilSociety.php>

La seconde réunion, le 25 septembre 2007 à New York, a été programmée pour coïncider avec la troisième session internationale de la Clinton Global Initiative. Invités par l'ancien Premier ministre du Canada, Paul Martin et l'ancien président du Brésil, Fernando Enrique Cardoso, de vingt à vingt-cinq leaders d'opinion internationaux se pencheront sur le rôle unique que peuvent jouer les chefs d'État pour ouvrir les impasses au niveau mondial et sur la nécessité de créer une architecture plus élaborée et plus représentative au niveau international pour aller au-delà des sommets du G-8 existant.

La troisième réunion se tiendra les 25 et 26 octobre 2007 et aura un double objectif : la question de s'assurer de la prise en compte des informations corporatives et la nécessité de générer une plus grande prise de conscience des problèmes abordés dans le cadre des sommets de la part du grand public. La nature de la mondialisation, sous l'impulsion des grandes corporations, suggère fortement que le fait d'ignorer les intérêts et les contributions potentielles du monde des affaires est tout bonnement irréaliste. C'est le cas en particulier lorsque l'on essaie de se confronter directement aux problèmes du changement climatique et de la sécurité énergétique²⁷. En même temps, ce qui définit l'approche du L-14, c'est que les participants clés seront des chefs de gouvernement. La crédibilité et l'utilité du L-14 exigent que l'adhésion des grandes corporations et les initiatives potentielles du secteur privé reçoivent l'attention qui leur est due. Les « champions » des grandes corporations doivent être enrôlés, mais en évitant tout assujettissement à « l'agenda des affaires ». Pour répondre à l'aspect « information du public », un large éventail d'éminents leaders d'opinion, provenant de la radiodiffusion et de la presse des pays du L-14, participeront également à la réunion d'octobre 2007. Leur seule présence devrait garantir une plus grande présence dans l'actualité des idées générées par le projet dans son ensemble.

Le dernier échelon de cette série de quatre réunions revient sur un sujet discuté à maintes reprises lors des ateliers du projet : le rôle réel ou probable des États-Unis. Cette réunion de novembre 2007, en particulier, examinera la question sous l'angle des prochaines élections présidentielles aux États-Unis. Son objectif est d'inviter un groupe d'observateurs américains qualifiés et de personnalités de la scène électorale (y compris des conseillers des principaux candidats à la présidence), de pair avec quelques étrangers éminents, à participer à un débat au sujet des possibilités d'un leadership américain dans

27. Souvenons-nous, par exemple, du changement d'attitude de Dupont qui a conduit au succès du Protocole de Montréal, en 1989, sur les substances nocives pour la couche d'ozone.

l'effort international consistant à recréer les institutions de la gouvernance mondiale. La période choisie pour un tel échange est idéale, et les enjeux sont élevés. Après tout, la Stratégie de sécurité nationale américaine de 2006 relève que les relations des États-Unis avec « les principaux centres du pouvoir mondial »

... doivent être soutenues par les instances appropriées, régionales et mondiales, afin que la coopération soit permanente, efficace et de grande portée. Là où les institutions peuvent être réformées afin de répondre à de nouveaux défis, nous devons les réformer, avec nos partenaires. Là où les institutions appropriées n'existent pas, nous devons les créer, avec nos partenaires²⁸.

Pour résumer, l'objectif de cette série de réunions à base réaliste est de faire la « preuve définitive du concept », dans l'espoir que les hauts fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans cet exercice repartiront convaincus des mérites de cette approche et qu'ils seront déterminés à la mettre en application aussitôt que les circonstances le permettront. À ce stade, l'idée du L-20 (à présent du L-14) pourra enfin quitter la sphère théorique et acquérir une crédibilité opérationnelle en tant que technique qui pourra utilement être appliquée à résoudre les défis mouvants et complexes de la gouvernance mondiale au XXI^e siècle.

MOT DE LA FIN

Il y a déjà longtemps que les rois et les reines ne s'engagent plus en personne sur le champ de bataille ; George II, en 1743, fut le dernier roi d'Angleterre à le faire²⁹. Plus récemment, la tendance veut que les chefs d'État (et de gouvernement) laissent la guerre et ses ramifications moins belliqueuses, la diplomatie, aux gens de métier.

À l'occasion, cependant, certaines circonstances ont exigé l'implication directe des chefs de gouvernement ou de leurs représentants immédiats pour la résolution de conflits internationaux. En trois occasions célèbres, les chefs de gouvernement et leurs émissaires se sont étroitement impliqués dans les tentatives de redessiner la carte diplomatique et de cartographier la route menant à des relations plus stables entre les États. En 1814 et 1815, le Congrès de Vienne redessina les frontières de l'Europe afin de tenter d'instaurer la stabilité à la suite des années de guerres destructrices avec la France napoléonienne. À Paris en 1919, les vainqueurs de la Première Guerre mondiale se

28. The National Security Strategy of the United States of America, 2006, Washington, en ligne, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/sectionVIII.html>

29. Lors de la bataille de Dettingen, pendant la Guerre de Succession d'Espagne.

rencontrèrent afin de concrétiser une tâche similaire après la défaite de l'Allemagne impériale. Et à la suite de la Seconde Guerre mondiale, les Alliés posèrent les bases de nouvelles institutions vouées aux relations internationales – les institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) en 1944, les Nations unies en 1945, et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) en 1947.

Les chefs de gouvernement en sont venus à s'engager personnellement dans ces trois réalisations car elles concernaient des problèmes de la plus haute importance dans leurs pays respectifs. Dans les trois cas, l'objectif était de reconstruire ou de restaurer un monde dévasté par la guerre, la famine et la maladie.

Au centre du projet L-20, il y a la certitude que, dans les circonstances actuelles, certains ensembles de problèmes majeurs, et actuellement dans l'impasse, exigent l'intervention personnelle d'un groupe relativement restreint de chefs de gouvernement, pour les résoudre, ou du moins, pour aller de l'avant. Un examen attentif du paysage international a révélé que seuls quelques-uns de ces problèmes pourraient mériter qu'un nouveau forum de dirigeants se penche sur eux. Il n'est pas étonnant que, de ce point de vue, l'essentiel de l'attention se soit focalisée sur des menaces éventuelles de proportions monumentales – celles du changement climatique, de la prolifération nucléaire et des pandémies.

Ce projet représente un acte de foi né de l'expérience – que les relations entre les nations ont mûri au point que les chefs de gouvernement puissent se réunir pour jouer un rôle constructif avant, et non pas seulement après, les catastrophes mondiales.

CHAPITRE XI

Les Cavaliers

Albrecht Dürer avait réalisé sa série de quinze gravures sur bois de l'*Apocalypse* en un temps de grands changements en Europe. Les Espagnols et les Portugais découvraient de nouvelles terres au sud et à l'ouest. Les Turcs envahissaient l'Europe au sud et à l'est. De nouvelles idées surgissaient dans les villes d'Italie et des Pays-Bas. Les certitudes confortables de la vie médiévale, qui célébraient l'ordre et l'unité chrétienne (aussi différente qu'elle ait pu être la réalité), faisaient place au doute spirituel et finalement au schisme et à la guerre. Martin Luther ne déferait pas l'universalité de l'Église avant 1517 mais, dans le nord de l'Allemagne en 1498, le mouvement portant à développer une relation personnelle avec Dieu, indépendamment des prêtres et des évêques, était déjà bien amorcé.

La série de gravures de Dürer fut tout d'abord publiée dans une édition bilingue, latine et allemande, mais ces gravures frappantes livraient leur message même à ceux qui ne savaient pas lire. En une fascinante prescience des révolutions ultérieures des communications, « Dürer travaillait dans l'hypothèse que les produits de la presse imprimée – affirmations reproductibles – étaient les plus profitables quand ils parvenaient à la plus grande intersection, celle des publics lettrés, semi lettrés et analphabètes¹ ». En plus de refléter fidèlement la panique millénariste qui s'était emparée du nord de l'Allemagne (où un grand nombre de gens étaient convaincus que l'an 1500 serait celui de la fin du monde), Dürer s'adaptait rapidement aux griseries du capitalisme. En fait, l'*Apocalypse* fut le premier livre à être publié par un artiste en tant que projet commercial indépendant.

L'*Apocalypse* de Dürer fut un succès artistique et commercial. Elle frappait au cœur de quelques-unes des plus profondes angoisses de ces temps de

1. Sandra Seekins, 1993, « The Apocalypse », dans *On the Eve of the Reformation : The Graphic Art of Albrecht Durer* (Victoria : 34, traduction libre).

désordre. Ses bois gravés donnaient forme à des peurs innommées, mais étaient finalement rassurants aussi devant un chaos apparent.

Les ambitions du projet L-20 étaient considérablement moins exaltées que celles de Dürer, mais cherchaient à en venir aux prises avec des préoccupations très similaires. Il n'y a pas que les experts des relations internationales qui sentent que les événements commencent à devenir incontrôlables et que les structures multilatérales péniblement instaurées au cours des soixante dernières années ne sont plus aptes à gérer les problèmes de guerre, de famine, de changement climatique et de maladie. Les gens ordinaires à travers le monde entier sentent vaciller le « normal », et trop d'entre eux ont déjà fait l'expérience directe des résultats de l'effondrement des systèmes.

Et pourtant, des signes positifs se manifestent aussi, et les participants au projet L-20 n'auraient sans doute pas entrepris ce travail des trois dernières années s'ils ne concevaient pas un espoir raisonnable. Les résultats du projet L-20 ne représentent qu'une étape dans la quête de nouvelles réponses aux dilemmes de la gouvernance mondiale, mais ils représentent un progrès suffisant pour garantir que l'on s'y investisse encore sincèrement.

Pendant ce temps, les Cavaliers de Dürer sont encore là dehors, rôdant – rappelant au monde moderne que le chaos des temps anciens n'est pas si lointain.

POSTFACE

Le point de vue du très honorable Paul Martin

En tant que l'un des premiers partisans de l'élaboration d'une politique publique mondiale connue sous le nom de projet L-20, je suis heureux d'avoir l'opportunité d'ajouter ici mes propres commentaires, basés sur mon expérience personnelle.

Comme le savent (ou le devinent) beaucoup de lecteurs, les réunions internationales sont extrêmement variables sur le plan du fonctionnement. Même les sommets les mieux organisés, en particulier ceux où sont représentés de nombreux chefs de gouvernement, sont difficiles à planifier. Il faut recevoir des délégations, distribuer des documents et remplir les carafes d'eau. La plupart du temps on entend un bourdonnement affairé dans le hall d'accueil.

Mais, à chaque réunion, vient le moment où le silence se fait dans la pièce, quand les chefs de gouvernement les plus importants y entrent. Ce silence peut s'avérer des plus instructifs. De ce point de vue, aucun joueur n'est plus important que le président des États-Unis mais, de plus en plus, d'autres personnes partagent l'aptitude à produire ce silence. Cela traduit ce que nous savons tous, instinctivement.

Cela tient au simple fait qu'un grand pouvoir économique ou militaire produit une influence internationale proportionnelle, et qu'il renferme en lui-même une importante responsabilité pour le bien-être de la communauté mondiale. Et, dans l'extrême interdépendance des conditions de la mondialisation rapide, l'exercice effectif de cette responsabilité par les pays les plus puissants n'affecte pas qu'eux-mêmes, mais nous tous.

Aussi, ma première réflexion concernant le projet L-20 tel qu'il s'est développé jusqu'ici, est relative à la nature du pouvoir et à la question de savoir quels pays seront susceptibles de l'exercer dans les années à venir. Nous

sommes à la veille d'une période de changements importants pour ce qui est de l'équilibre des influences mondiales. L'impulsion donnée à ces changements peut provenir d'un certain nombre d'horizons différents.

Tout d'abord, depuis la chute du mur de Berlin et l'ascendant pris par les États-Unis et leurs alliés, il est devenu clair que la suprématie militaire n'est pas suffisante à elle seule pour certifier que les objectifs de politique étrangère d'un pays pourront être atteints.

Deuxièmement, d'un point de vue économique, le nombre des joueurs essentiels se multiplie, en particulier si l'on considère les progrès étonnants (et satisfaisants) accomplis par la Chine et l'Inde. Il se peut que le phénomène de la mondialisation ait pris racine dans le terreau commercial fertile de la dynamique économie américaine, mais sa diffusion à travers le monde a inévitablement entraîné dans son sillage le développement de partenaires et de rivaux d'importance. À mesure que les marchés internationaux du commerce et de l'investissement se libèrent, il paraît de moins en moins probable qu'un unique pays finisse par les dominer tous.

Tout cela suggère fortement qu'au cours des prochaines décennies, les États-Unis seront rejoints par d'autres au pinacle du pouvoir. Outre les Européens et les Japonais, ils seront rattrapés par la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil, et peut-être par un bloc commercial du sud-est asiatique dans la foulée.

Et même s'il se produisait une transition partielle vers la multipolarité, nous sommes confrontés à un important défi institutionnel, parce que, pour le moment, il n'existe aucun cadre réel dans lequel cette répartition plus large du pouvoir pourrait être contenue, gérée, et mobilisée dans l'intérêt du bien commun de l'humanité.

C'est la raison fondamentale pour laquelle le L-20 est nécessaire – nous avons besoin d'un organisme capable de formuler le consensus nécessaire pour aborder les problèmes de tous types ayant une répercussion mondiale aussitôt qu'ils se présentent.

Le monde a besoin, en particulier, que l'on arrondisse sans cesse les angles de la mondialisation. Nous devons faire en sorte que la mondialisation soit bénéfique pour tous. Il ne s'agit plus uniquement de la responsabilité des Nations unies ni de son système d'institutions. Il s'agit de la responsabilité des gouvernements nationaux – qui tous, d'une manière ou d'une autre, et malgré leurs immenses différences de conditions, sont confrontés chacun de leur côté à de nombreux problèmes semblables.

La réalité pratique veut que les problèmes de croissance, de commerce et d'aide publique d'un côté, et ceux de l'environnement et de la pauvreté de l'autre, exigent aujourd'hui une forme de coordination internationale fondamentalement différente de toutes celles des périodes antérieures de l'histoire. Et, bien que les institutions internationales soient essentielles à la marche du monde, les gouvernements nationaux sont les maîtres de ces institutions elles-mêmes – et non pas l'inverse.

C'est là qu'intervient le L-20. Les réunions d'un groupe sélectionné de chefs d'État nationaux qui se pencheront sur les problèmes mondiaux actuellement dans l'impasse, eux seuls ayant la capacité de les débloquer, représentent, à mon avis, une première étape d'importance dans la création d'un cadre de prise de décision internationale plus efficace, tout en ne détournant pas les forces des organismes existants.

De fait, étant donné le potentiel dont il disposerait pour faire sauter les verrous dans les domaines controversés, je crois que le L-20 serait un allié inestimable des Nations unies, par exemple. Je ne suis pas le seul à le croire. Le Groupe de personnalités éminentes désignées pour conseiller les membres des Nations unies au sujet des réformes nécessaires pendant la préparation du Sommet pour le Millénaire+5 avait recommandé, en particulier, que l'on rassemble un groupe informel de chefs d'État, dans l'esprit du L-20, à l'extérieur des Nations unies, et indépendamment de celles-ci, pour servir de catalyseur et de conscience dans la concrétisation des choses.

Pour ce qui est des questions les plus importantes aujourd'hui, les réponses ne se trouveront que si les personnalités principales de chaque nation engagent la conversation directement les unes avec les autres. Le L-20 devrait donc être orienté vers l'obtention de résultats, et ne se pencher que sur ces questions où le véritable leadership politique est nécessaire pour faire avancer le monde.

Ma propre conception de la manière dont un groupe du L-20 devrait être constitué diffère quelque peu des opinions exprimées par les participants dans le cadre des ateliers du projet. Je pense que les critères fondamentaux du choix des membres du L-20 devraient se définir comme suit : tout d'abord, les pays choisis doivent inclure le G-8 et d'autres économies de tête ; deuxièmement, ils doivent disposer de la stabilité sociale et politique requise ; et enfin, on devrait y inclure les principaux pouvoirs régionaux, indépendamment de leur rang économique. Un tel groupe ne serait efficace que si les pays les plus puissants d'un point de vue régional étaient représentés à la table.

Pour citer un exemple pratique, dans le cas de l'Afrique, cela imposerait que l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Égypte en fassent partie. Bien que l'on

puisse avancer que d'autres pays, dans d'autres régions du monde, méritent de les devancer en termes de produit national brut, aucun autre ne peut rivaliser avec eux en termes de poids géopolitique à l'intérieur de leur propre région. Cela serait encore plus vrai dans le cas de l'Égypte, pour laquelle s'ajoute l'argument supplémentaire d'assurer une représentation appropriée des pays musulmans.

La question de savoir qui pourra s'asseoir à la table du L-20 renferme en elle-même, bien sûr, la question de la légitimité. Une réunion informelle de ce type, par définition, procède à sa propre sélection. Les chefs de gouvernement ne représentent que des États nationaux clés sur une base régionale, et toute l'entreprise est loin de constituer un exercice de démocratie directe. Malgré les sincères préoccupations d'universitaires tels que Gerry Helleiner et Michael Zurn, je crois que cette approche est la seule qui permette d'avancer, sur un plan pratique. De ce point de vue, comme sous beaucoup d'autres, le L-20 n'est qu'une étape sur la route menant à des institutions mondiales plus efficaces. En gardant à l'esprit la nécessité d'élaborer des « prototypes » de nouveaux mécanismes internationaux, nous ne pouvons nous permettre de faire du mieux l'ennemi du bien.

Pour ce qui est du nombre, le simple bon sens veut qu'une vingtaine de personnes dans une pièce constitue une estimation raisonnable pour un groupe voulant s'attaquer à des problèmes politiques de haut niveau et se recoupant. Plus étendu, et la conversation véritable est impossible ; plus petit, la représentation régionale est difficile. De mon point de vue, cependant, s'en tenir exactement au nombre de vingt est bien moins important que d'atteindre à une représentativité régionale crédible.

En me basant sur mon expérience acquise dans le groupe du G-20 des ministres des Finances et pendant les sommets du G-8, je pense que l'un des facteurs critiques est le réseau des relations personnelles que les petits groupes de politiciens peuvent nouer au fil du temps. Mieux on connaît une personne, plus on peut se concilier pour faire progresser un ensemble de questions données.

Il est certain que l'élément personnel est absolument nécessaire pour que la pression des pairs puisse s'exercer et que l'on puisse prendre de véritables risques politiques – et que l'on ne s'y trompe pas, la résolution des problèmes difficiles exige la volonté de prendre des risques. Après tout, si ces problèmes étaient dépourvus d'ambiguïtés, il ne serait sans doute pas nécessaire de remonter jusqu'aux chefs d'État pour que des décisions soient prises. Seuls les chefs d'État peuvent faire cet acte de foi – prendre ce type de risque calculé, rompre avec les précédents – qui mène au progrès réel. Les hauts

fonctionnaires peuvent combler les fossés, mais seuls les chefs d'État peuvent sauter par-dessus.

Non pas que les chefs d'État soient immunisés contre la tendance bien humaine de ne pas parvenir à comprendre l'interlocuteur en raison de différences culturelles – en anglais, cette idée se traduit par « des vaisseaux qui passent dans la nuit ». La seule réponse aux incompréhensions qui pourraient survenir pour cette raison est de mettre ces différences sur la table. Pour les chefs d'État, cette table pourrait être celle du L-20.

Pour ces raisons, je ne suis pas favorable à la proposition de la « géométrie variable » consistant à rassembler différents chefs d'État pour discuter de sujets différents. Cette chimie personnelle indéfinissable qui permet finalement d'en arriver à des résultats positifs ne peut se produire que si ce sont les mêmes personnes qui se rencontrent à nombre de reprises (en fonction, bien sûr, des exigences du système électoral de chaque pays). Inviter des pays à faire partie d'une seule réunion, comme dans le cas du G-8+5, ou sur la base d'une rotation, cela peut fonctionner dans d'autres forums, ou s'avérer assez théâtral, mais cela ne fonctionne pas dans le contexte de la recherche de solutions.

Ce qui est nécessaire pour que le dialogue international soit fructueux, c'est cette sorte de familiarité, la reconnaissance qu'éprouvent entre eux les gens qui se sont souvent rencontrés en groupe, qui savent qu'ils continueront à se rencontrer à l'avenir et qui connaissent les dynamiques de leur assemblée. C'est ce qui se produit au G-8 ; c'est ce qui arrive au G-20 ; et c'est ce qui devrait se passer aussi au L-20.

Il est également important de souligner que le L-20 ne doit pas devenir une sorte « d'assemblée constituante » ; aussi, intégrer directement des délégués de la société civile n'est pas la bonne marche à suivre. Chacun des chefs d'État peut et doit être tenu pour responsable à cet égard devant les processus de consultation que chacun des gouvernements a mis en place dans sa propre société civile.

Enfin, je voudrais évoquer ce que je considère être le dilemme central, celui pour lequel les participants au projet du L-20 ont éprouvé le plus de difficultés – l'attitude ambivalente des États-Unis vis-à-vis de ce concept comparativement aux autres membres du G-20. Ici, j'aurais une remarque importante à formuler, en me fondant sur la caractérisation que j'ai faite plus haut de notre époque, dans laquelle nous nous éloignons inexorablement de la polarité unique et nous dirigeons vers un ordre international aux centres multiples de pouvoir économique.

Mon opinion est que les États-Unis n'auront jamais de meilleure opportunité qu'aujourd'hui de donner forme aux dispositifs institutionnels qui gouverneront le monde multipolaire à venir. Plus les États-Unis tarderont à s'impliquer dans les nouvelles approches de collaboration avec les pouvoirs régionaux émergents, plus seront difficiles les inévitables marchandages, et moins ils y auront d'influence.

Et en particulier en ce qui concerne le projet L-20, j'irais plus loin en affirmant qu'un engagement plein et entier de la part des États-Unis dans le travail qui découlera de ce projet pourrait leur conférer d'importants avantages dans la tâche collective de poser les fondations de l'innovation et du changement dans un environnement mondial en rapide transformation. En me fiant à la manière dont les États-Unis ont toujours répondu à leurs responsabilités internationales, je suis certain que les Américains répondront à ce défi-là aussi.

De ce point de vue, je suis heureux de constater qu'il y aura en fait une « étape suivante » visant à engager d'anciens chefs de gouvernement à « faire la preuve du concept » en reproduisant la manière dont un groupe de chefs d'État pourraient travailler en pratique. Outre cette initiative de grande valeur, j'espère que le réseau d'experts et de think tanks du monde entier qui a collaboré au cours des trois dernières années poursuivra son travail commun sur ce sujet et sur d'autres problèmes essentiels. Ainsi que l'ont suggéré les observations clairvoyantes d'Anne-Marie Slaughter, c'est cette forme de réseau qui se reflète dans le L-20 qui sera probablement la plus apte à répondre aux défis de la gouvernance du XXI^e siècle.

Pour conclure, laissez-moi simplement affirmer que je pense que ce serait une grave erreur que de retarder encore une réforme significative de la prise de décision mondiale. Les problèmes de la mondialisation sont trop immédiats, les bénéfices de la mondialisation sont trop importants, pour que nous attendions. Le monde, au-delà du G-8, le souhaite. Il doit voir son vœu réalisé. La question est : l'obtiendra-t-il de manière constructive, ou cette transformation interviendra-t-elle de manière à produire un ressentiment durable ?

Je crois que le L-20 fera partie de la réponse positive à cette question.

Paul Martin
2 octobre 2006

ANNEXES

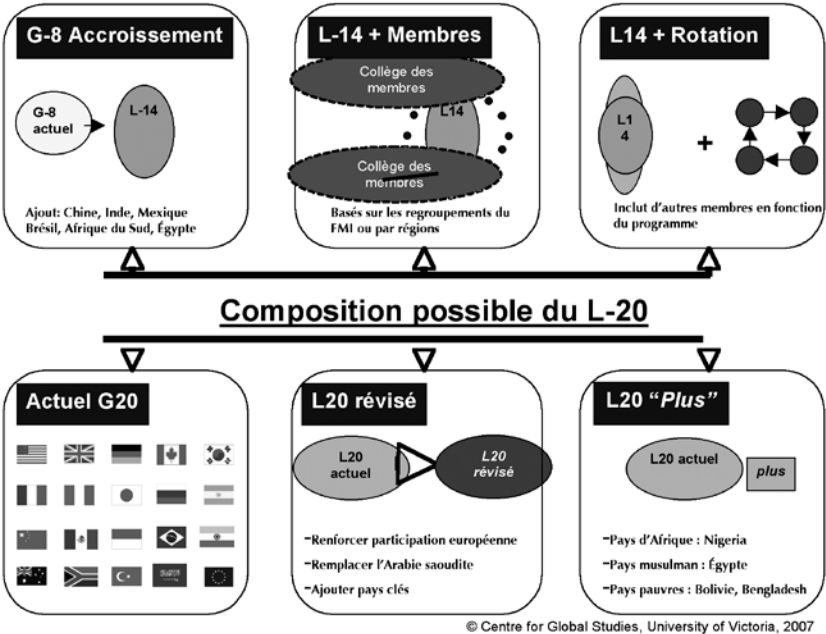
ANNEXE A

Liste des réunions du projet

Date	Lieu	Sujet	Identifiant
26-27 octobre 2003	Waterloo, Canada	Réunion d'évaluation	Waterloo
9-11 décembre 2003	Bellagio, Italie	Réunion d'évaluation	Bellagio
29 février 2004	Ottawa, Canada	Réunion de lancement	Ottawa I
8-9 juin 2004	Oxford, Royaume-Uni	Subventions agricoles et OMC	Oxford
20-21 septembre 2004	New York, USA	Architecture Post-Kyoto : politiques du climat	New York
11-13 novembre 2004	San Jose, Costa Rica	Maladies infectieuses et santé dans le monde	San Jose
1-2 décembre 2004	Alexandrie, Égypte	Eau potable et assainissement de l'eau	Alexandrie
12-14 décembre 2004	Princeton, USA	Réseaux du terrorisme et armes de destruction massive : à la recherche d'un consensus	Princeton I
29-30 janvier 2005	Mexico, Mexique	Crises financières	Mexico
20 février 2005	Ottawa, Canada	Réunion de réévaluation	Ottawa II
12 mai 2005	Bruxelles, Belgique	Nouveau multilatéralisme	Bruxelles
16 mai 2005	Genève, Suisse	Pandémies	Genève
18 mai 2005	Berlin, Allemagne	États fragiles	Berlin
23 mai 2005	Tokyo, Japon	Réforme de l'ONU	Tokyo
13-14 octobre 2005	Stanford, USA	Sécurité énergétique	Stanford
30-31 octobre 2005	Victoria, Canada	Gouvernance internationale des pêches	Victoria
10-11 novembre 2005	Petra, Jordanie	Amélioration de l'Aide publique au développement	Petra

20-21 janvier 2006	Livermore, USA	Nouvelles perspectives de contrôle des armes de destruction massive	Livermore
26-27 février 2006	Princeton, USA	Financement des biens publics mondiaux	Princeton II
7-8 mars 2006	Maastricht, Pays-Bas	Science et technologie au service du développement	Maastricht
4-5 mai 2006	Washington, USA	Réforme des institutions internationales	Washington

ANNEXE B



ANNEXE C

ORGANISMES SUBVENTIONNAIRES

ET HÔTES DES RÉUNIONS

ORGANISMES SUBVENTIONNAIRES

- International Development Research Council
- Charles Stewart Mott Foundation
- Centre for International Governance Innovation
- Agence canadienne internationale pour le développement
- Environment Canada
- Ministère des Affaires étrangères du Canada
- Agriculture and Agri-Food Canada
- Université des Nations unies
- Princeton University

HÔTES DES RÉUNIONS

Réunions	Hôtes
Waterloo	Centre for International Governance Innovation
Bellagio	Centre for Global Studies
Ottawa	Conseil international de recherche et développement
Oxford	The Global Economic Governance Program, Université d'Oxford
New York	Council on Foreign Relations
San Jose, Costa Rica	Université pour la paix
Alexandrie, Égypte	Al Ahram Center for Political and Strategic Affairs ; Université des Nations unies, réseau international de l'eau, l'environnement et la santé (UNU-INWEH)
Princeton	Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Université de Princeton
Mexico	ITAM – Instituto Tecnológico Autonomo de Mexico
Ottawa	Conseil international de recherche et développement

Bruxelles	Mission du Canada auprès de l'Union européenne
Genève	Organisation mondiale de la Santé
Berlin	Stiftung Wissenschaft und Politik
Tokyo	Université des Nations unies
Stanford	Program on Energy and Sustainable Development, Université Stanford
Victoria	Université de Victoria
Petra	Université des Nations unies – International Leadership Institute
Livermore, USA	Center for Global Security Research
Princeton	Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Université de Princeton
Maastricht	Université des Nations unies – Institut des nouvelles technologies
Washington, DC	The Brookings Institution

ANNEXE D

ENTREVUES POSTÉRIEURES AUX ATELIERS

Nom	Titre	Date
Catherine Day	Déléguée aux Relations extérieures de l'Union européenne, Cabinet Office, Gouvernement du Royaume-Uni	19 mai 2006
John Sewell	Chercheur agrégé, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington	25 mai 2006
Geoffrey Oldham	Président du Conseil d'administration, Science and Development Network (SciDev), Royaume-Uni	25 mai 2006
Inge Kaul	Directeur du Bureau des Études pour le développement, Programme de développement des Nations unies	25 mai 2006
Mukesh Kapila	Conseiller, Département Actions sanitaires en cas de crise, Organisation mondiale de la Santé	6 juin 2006
Ralph Daley	Directeur, Réseau international de l'eau, l'environnement et la santé, Université des Nations unies, Hamilton, Canada	6 juin 2006
Andres Rozental	Président du Conseil mexicain aux relations extérieures	9 juin 2006
Adil Najam	Professeur associé, Tufts University, The Fletcher School	12 juin 2006
Richard Cooper	Professeur d'économie internationale, Fondation Maurits C Boas, Université Harvard	13 juin 2006
Anne-Marie Slaughter	Doyenne, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Université Princeton	14 juin 2006
Paul Heinbecker	Directeur, Centre for Global Relations, Governance and Policy, Wilfrid Laurier University ; chercheur agrégé, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canada	14 juin 2006

Maureen O'Neil	Présidente, Conseil international pour la recherche et le développement, Ottawa, Canada	15 juin 2006
John English	Directeur exécutif, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canada	15 juin 2006
Francisco Sagasti	Président, AGENDA : Peru	16 juin 2006
David Victor	Directeur du Programme sur l'environnement et le développement durable, Université Stanford	19 juin 2006
Tim Evans	Directeur général adjoint, Evidence and Information for Policy, Organisation mondiale de la Santé	5 juillet 2006

QUESTIONS POSÉES LORS DES ENTREVUES

Pour rappeler brièvement quelles étaient les bases du projet L-20, il faut se souvenir que le projet reposait sur plusieurs prémisses. Tout d'abord, les institutions et les processus internationaux existants se sont avérés incapables de rendre la mondialisation plus équitable ou de résoudre les dilemmes posés par un certain nombre de graves problèmes étroitement liés à la mondialisation. Deuxièmement, les chefs de gouvernement ont un rôle unique et indispensable à jouer dans la résolution de ces problèmes mondiaux urgents. Troisièmement, un nouveau forum au niveau des chefs de gouvernement, basé sur la réussite du groupe des ministres des Finances du G-20, pourrait devenir le véhicule d'un progrès significatif en ce qui concerne la résolution de ces problèmes.

Ayant ces prémisses à l'esprit, nous aimerions que vous réfléchissiez aux questions suivantes :

- À la lumière des discussions auxquelles vous avez participé, pensez-vous que l'approche du L-20, ou d'une variante de celui-ci (voir le graphique ci-joint pour les options de composition) aurait une valeur et devrait-elle être tentée ?
- Quelles étapes opérationnelles faudrait-il envisager pour lancer un groupe du L-20 (par exemple, commencer par une seule réunion sur un sujet particulier ou assurer dès le départ des séries régulières), et à quel intervalle (par exemple, ponctuellement lorsque cela est nécessaire

ou bien annuellement) ? En particulier, comment inciter les États-Unis à participer à l'approche du L-20 ?

- Quels sujets les premières réunions du L-20 devraient-elles aborder ?
- Quelles sont les principales tendances internationales à s'être manifestées pendant la période d'élaboration du projet (entre 2003 et 2006) qui pourraient matériellement affecter l'utilité ou le centre d'intérêt d'un groupe du L-20 ?

En revenant au projet lui-même, nous apprécierions votre réaction aux questions suivantes :

- Le format d'ensemble du projet a-t-il été constructif, tant sur le plan de la variété des participants que sur celui des sujets abordés ?
- Quelles suggestions auriez-vous à formuler pour des projets de ce type à l'avenir ?

This page intentionally left blank

GLOSSAIRE

ADM – Armes de destruction massive – comprenant au sens général trois catégories d’armes : chimiques, biologiques et nucléaires.

APD – Aide publique au développement – ayant pour principal objectif de gérer les flux de financements publics dans l’intention de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement, sous la forme de prêts avec une part de subvention d’au moins 25% (avec un taux de déduction fixe de 10%). Par convention, les flux de l’APD comprennent des contributions d’agences gouvernementales faisant office de donateurs, à tous les niveaux, aux pays en développement (« APD bilatérale »), et d’institutions multilatérales. Les reçus de l’APD comprennent les débours des donateurs bilatéraux et d’institutions multilatérales (Source : OECD, *Glossary of Statistical Terms*).

ASEAN – Association des nations de l’Asie du Sud-Est – créée le 8 août 1967 à Bangkok par les cinq pays membres d’origine, l’Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Le Brunei les rejoignit le 8 janvier 1984, le Vietnam le 28 juillet 1995, le Laos et le Myanmar le 24 juillet 1997 et le Cambodge le 30 avril 1999. La région de l’ASEAN compte environ 500 millions de personnes, une superficie totale de 4,5 millions de kilomètres carrés et le produit national brut cumulé de chaque pays atteint près de 700 milliards de dollars et un total commercial de près de 850 milliards. Les statuts de l’ASEAN déclarent que les objectifs et la finalité de l’Association sont : 1) accélérer la croissance économique, le progrès social et le développement culturel de la région et 2) promouvoir la paix et la stabilité dans la région en se conformant à la justice et à la loi dans les relations entre les pays de la région et en adhérant aux principes de la Charte des Nations unies.

Banque mondiale – Il ne s’agit pas d’une banque au sens propre, mais de deux institutions au développement particulier détenues par 185 pays membres – la Banque internationale pour la reconstruction et le déve-

loppement (BIRD) et l'Association internationale pour le développement (AID). Chacune de ces institutions a une fonction différente de soutien à la mission de la Banque, qui est de réduire la pauvreté dans le monde et d'améliorer les conditions de vie. La BIRD se concentre sur les revenus moyens et le crédit aux pays pauvres, tandis que l'AID se penche sur les pays les plus pauvres du monde. Ensemble, elles fournissent des prêts à faible taux d'intérêt, des crédits sans intérêts et des subventions aux pays en développement pour l'enseignement, la santé, les infrastructures, les communications, et de nombreux autres domaines. Elle a été créée en 1944.

BRICSAM – Acronyme pour Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud (South Africa) et Mexique – les pouvoirs économiques régionaux les plus importants en dehors du G-8 (voir également Gleneagles 5).

CCNUCC – La Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique instaure un cadre d'ensemble pour les efforts intergouvernementaux destinés à répondre aux défis posés par le changement climatique. Elle reconnaît que le système climatique est une ressource commune dont la stabilité peut être affectée par les émissions industrielles et autres de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre. La Convention bénéficie d'un membership quasi-universel, ayant été ratifiée par 189 pays ; elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Outre ce traité, le Protocole de Kyoto, qui prenait des mesures plus importantes (et plus contraignantes sur le plan légal) fut signé en 1997 et entra en vigueur le 16 février 2006.

FMI – Fonds monétaire international – organisation internationale de 185 pays membres. Il fut créé en 1945 pour promouvoir la coopération financière internationale, promouvoir la stabilité des changes et établir un système multilatéral de paiements ; pour alimenter la croissance économique et de forts taux d'emploi ; ainsi que pour procurer une aide financière temporaire aux pays ayant besoin d'équilibrer leur balance des paiements.

G-8 – Groupe de huit pays – France, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Italie, Canada, Russie – réunissant chaque année les chefs de gouvernement des pays les plus industrialisés ; six pays à l'origine en 1975 furent rejoints par le Canada l'année suivante, puis par la Russie en tant que membre à part entière en 2006 ; le président de la Commission européenne et le président du Conseil de l'Europe assistent également à ces réunions.

Gleneagles 5 – Le Brésil, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud et le Mexique – ainsi nommé parce que ces cinq pays furent conviés à participer au sommet du G-8 à Gleneagles, en Écosse, en juillet 2005 (voir aussi BRICSAM).

OAA – Organisation pour l'alimentation et l'agriculture – Agence des Nations unies menant des actions au niveau international pour vaincre la faim dans le monde. Au service des pays développés et en développement, l'OAA agit en tant que forum neutre où toutes les nations se rencontrent à égalité pour négocier des accords et discuter des politiques. L'OAA est également une source de connaissance et d'information. Depuis sa fondation en 1945, elle a porté une attention spéciale au développement des zones agricoles, foyer de 70% des pauvres et des affamés du monde.

OCDE – Organisation pour la coopération et le développement économique – créée en 1948, l'OCDE regroupe 30 pays membres partageant le même engagement envers la démocratie et l'économie de marché. Mieux connue pour ses publications et ses statistiques, son travail couvre les problèmes sociaux et économiques de la macroéconomie, du commerce, de l'enseignement, du développement et de la science et de l'innovation. Elle cherche à assurer une prospérité économique durable à ses membres et aux non-membres au moyen du progrès et de la diffusion des meilleures pratiques sociales, démocratiques, et de l'économie de marché.

OMC – Organisation mondiale du commerce – instaurée en 1995 pour succéder à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT, créé en 1948). L'Organisation mondiale du commerce se penche sur les règles commerciales entre nations au niveau mondial ou quasi-mondial. Elle procure un forum aux gouvernements pour qu'ils puissent négocier les accords commerciaux et un lieu où régler les conflits commerciaux. Elle gère un système de règlements commerciaux et encourage la libéralisation du commerce international.

OMS – Organisation mondiale de la santé – Agence spéciale des Nations unies pour la santé, créée le 7 avril 1948. L'objectif de l'OMS, tel qu'inscrit dans ses statuts, est de procurer à tous les peuples le plus haut niveau de santé possible. La santé est définie, dans les statuts de l'OMS, comme un état de complet bien-être physique, mental et social, et non seulement par l'absence de maladies ou d'infirmités.

ONU – Organisation des Nations unies – Le terme « Nations unies », forgé par le président des États-Unis Franklin D. Roosevelt, fut utilisé pour

la première fois dans la « Déclaration des Nations unies » du 1^{er} janvier 1942, pendant la Seconde Guerre mondiale, alors que les représentants de 26 nations demandaient à leurs gouvernements de continuer la lutte contre les pouvoirs de l'Axe. En 1945, les représentants de 50 pays se rencontrèrent à San Francisco à la Conférence des nations unies sur l'Organisation internationale, afin de rédiger la Charte des Nations unies. Ces délégués délibérèrent sur la base de propositions élaborées par des représentants de la Chine, de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et des États-Unis à Dumbarton Oaks, aux États-Unis, d'août à octobre 1944. La Charte fut signée le 26 juin 1945 par les représentants de 50 pays. La Pologne, qui n'était pas représentée à la Conférence, la signa plus tard et devint l'un des 51 États membres d'origine. Les Nations unies sont officiellement nées le 24 octobre 1945, lorsque la Charte eut été ratifiée par la Chine, la France, l'Union soviétique, le Royaume-Uni, les États-Unis, et un grand nombre d'autres signataires. Les Nations unies comptent à présent 192 États membres.

OTAN – Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – alliance militaire de 29 pays d'Amérique du Nord et d'Europe, créée le 4 avril 1949 pour contrer la menace de l'URSS.

UE – Union européenne – union supranationale et intergouvernementale de 27 États européens ; instaurée en 1992 par le traité de Maastricht pour succéder aux six membres de la Communauté économique européenne fondée en 1957. L'Union européenne est la plus grande entité économique et l'une des plus grandes entités politiques du monde, avec 493 millions de personnes et un produit national brut cumulé de 13,5 trillions de dollars. L'Union est un marché unique ayant une politique commerciale commune. En 2002, elle a lancé une monnaie unique, l'euro, qui a été adopté par treize États membres.

RÉFÉRENCES

- Anheier, Helmut, Marlies Glasius et Mary Kaldor (dir.), 2001, *Global Civil Society 2001*. Oxford, Oxford University Press
- Bush, George W., 2005, *Second Inaugural Address*. Washington.
- Carin Barry et Gordon Smith, 2003, *Making Change Happen at the Global Level*. Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>
- Cooper R. N. et E. M. Truman, février 2007, *The IMF Quota Formula. Linchpin of Fund Reform*. Policy Briefs in International Economics, Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Evans, Tim, 2004, *The G-20 and Global Public Health*. Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>
- Garrett, Laurie, 2005, *Leaders Summit on Global Infectious Disease. Toward an L-20 ?* Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>
- Hajnal, Peter I., 1995, *The G-7 and its Documents*. Government Information in Canada, 1 : 3.3.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt et Jonathan Perraton, 1999, *Global Transformations*. Palo Alto : Stanford University Press.
- Helleiner, Gerry, 2001, *Developing Countries, Global Financial Governance and the Group of Twenty : A Note*. <http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Helleiner%20on%20G20.PDF>
- Helsinki Process on Globalization and Democracy Report, 2005, *Governing Globalization, Globalizing Governance. New Approaches to Global Problem Solving*. Ministère finlandais des Affaires étrangères.
- Kaul, Inge et Pedro Conceicao, 2006, *The L-20 : an Important Beginning of a New Era of International Cooperation ?* Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>

- Kaul, Inge et Pedro Conceicao (dir.), 2006, *The New Public Finance. Responding to Global Challenges*. Oxford, Oxford University Press.
- MacMillan, Margaret, 2002, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*. New York : Random House.
- Martin, Paul, mai-juin 2005, *A Global Answer to Global Problems*. Ministère des Affaires étrangères, <http://www.foreignaffairs.org>
- The National Security Strategy of the United States of America, 2002, Washington.
- The National Security Strategy of the United States of America, 2006, Washington.
- O'Neill, Jim et Robert Hormats, 2004, *The G8. Time for a change*. Goldman Sachs Global Economics Paper 112.
- Rapport des Nations unies, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, Nations unies : A/59/565.
- Rapport des Nations unies, 2005, *Rapport des objectifs du millénaire pour le développement*. Département de l'information publique des Nations unies, New York : DPI/23990.
- Rapport du Secrétaire général des Nations unies, 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*. Département de l'information publique des Nations unies, New York.
- Rischar, Jean-Francois, 2003, *Global Issues Networks. Desperate Times Deserve Innovative Measures*. The Washington Quarterly 26 : 17-33.
- Rosenau, James N., 1992, « Introduction ». Dans James N. Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (dir.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press : 1-29.
- Rosenau, James N., 1995, *Governance in the Twenty-first Century*. Global Governance 1 : 1.
- Rosenau, James N., 2002, « Governance in a New Global Order ». Dans David Held et Anthony McGrew, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Rossi, Vanessa et John Walker, 2005, *Assessing the Economic Impact and Costs of Flu Pandemics Originating in Asia*. Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>

- Sagasti, Francisco et Keith Bezanson, 2001, *Financing and Providing Global Goods. Expectations and Prospects*. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Seekins, Sandra, 1993, « The Apocalypse ». Dans *On the Eve of the Reformation. The Graphic Art of Albrecht Durer*, Catalogue d'exposition (du 30 avril au 20 juin 1993), Musée des Beaux-Arts de Victoria, Victoria.
- Slaughter, Anne-Marie, 2003, *Government Networks, World Order, and the G20*. Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>
- Zurn, Michael, 2004, *Global Governance and Legitimacy Problems*. Document de travail du L-20, <http://www.l20.org/publications.html>

This page intentionally left blank

INDEX

A

Abus du système financier: 13
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT): 122
Accords de Dayton: 10
Afghanistan: 51-52
Afrique du Sud: 12, 80, 82, 104, 109, 116, 127
Afrique: 103, 127
Agence mondiale de l'eau: 106-107
Agriculture: 32
Aide publique au développement (ADP): 45-46, 55, 70-71
Al Qaïda: 51
Alexandrie: 34, 55, 61, 67, 78-79, 83, 100, 103, 106-107
Algérie: 10, 80
Allemagne: 11-12
Annan, Kofi: 17-18, 40
Arabie saoudite: 12, 81, 87, 104
Argentine: 9, 12, 104
Armes de destruction massive: 11, 34-35, 40, 43, 46-47, 50
Arria, Diego: 68-69
Asie: 9, 94-95
Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN): 22, 103
Australie: 12, 109

B

Banque centrale européenne: 12
Banque d'Angleterre: 19
Banque du Canada: 19
Banque mondiale: 13, 16, 21, 57, 62, 82, 106, 109, 122

Breaking Global Dreadlocks: 116
Bellagio: 23, 26-27, 54, 61, 64, 67, 92
Berlin: 42-43, 100, 106, 126
Bezanson, Keith: 71-72
Biens publics mondiaux: 47, 68, 71-72
Birmingham, sommet de: 11
Blair, Tony: 82, 104-105, 107, 109
Brésil: 9, 12, 26, 64, 73, 80, 82, 92, 104, 109, 116, 120, 126
Bretton Woods: 9, 19, 26, 30, 42, 78, 83-84, 105, 122
Brookings Institution: 110, 116
Bruxelles: 41
Buire, Ariel: 29
Bush, G.W.: 20, 51-54, 97, 114

C

Californie: 46
Canada: 11-12, 19, 42, 81, 96-97
Cardoso, Fernando Enrique: 120
Carin, Barry: 13, 17, 22, 25, 61, 64-65, 91, 100
Centre for Global Studies (CFGs): 14-15, 31, 41, 96, 99, 110, 115-116, 119
Centre for International Governance Innovation (CIGI): 14-16, 31, 41, 96, 99, 110, 116
Centre politique européen: 41
Changement climatique: 11, 25, 29, 33, 40
Cheney: 54
Chine: 12-13, 26, 64, 73, 81-82, 92, 104-105, 109, 113, 116, 126
Chinese Economists 50 Forum: 118
Chinois: 9, 105
Clinton Global Initiative: 120

Clinton, Bill: 9, 60-61
 Club de Madrid: 118
 Conceicao, Pedro: 47, 73
 Conseil de sécurité: 17, 47-48, 53, 62, 68-69
 Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC): 106, 119
 Convention sur les armes biologiques: 52
 Cooper, R.N.: 20, 113
 Corée du Sud: 12
 Corée: 9, 87
 Costa Rica: 33
 Crime organisé: 11
 Crises financières: 13, 35
 Czempiel, Ernst-Otto: 15

D

Daley, Ralph: 112-114
 Davos: 37-38
 Day, Catherine: 112-113
 De Rato, Rodrigo: 18-19
 Déclaration d'Ottawa: 97
 Développement: 39
 Dobriansky, Paula: 97
 Dodge, David: 19
 Doha: 20-21, 27, 32, 100, 105, 111, 116
 Dosanjh, Ujjal: 97
 Dupont: 120

E

Eau: 11, 29, 31, 34, 61
 Égypte: 34, 80-81, 103, 116, 127-128
 Eisenhower: 99
 El-Ashry, Mohamed: 118
 English, John: 14, 112
 Environnement 20 (E-20): 82
 Espagne: 104, 109
 États fragiles: 42-43

États-Unis: 9-13, 20, 28, 31, 41, 48, 50-52, 54-59, 81, 83, 86, 93, 99, 101, 105, 109, 113-115, 120-121, 125-126, 129-130
 Evans, Tim: 28, 94, 112-113

F

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO): 27
 Famine: 11
 Financement du terrorisme: 13
 Fondation des Nations unies: 118
 Fondation Gilman: 116
 Fonds monétaire international: 13, 16, 18-21, 30, 57, 73, 82, 100, 106, 122
 Ford, Gerald: 107
 Forum économique mondial: 37
 Fox: 57
 France: 10-12, 80, 93

G

G-20: 12-14, 17, 20, 26, 38-39, 64-65, 82, 91, 94, 103, 128
 G-22: 12
 G-23: 12
 G-24: 29, 64
 G-7, sommets: 11-13, 22, 26, 29-30, 38, 48, 63-64
 G-8: 12, 16-17, 22, 26, 30, 38, 63-64, 68, 79, 81-82, 84, 92-93, 104-107, 115-117, 119-120, 127-130
 G-8+5: 104-105, 107, 129
 Garrett, Laurie: 62
 Genève: 42, 62, 78, 94-96, 105
 Giscard d'Estaing, Valéry: 93
 Gleneagles: 104, 106, 108, 118
 Global Economic Governance Program: 28, 110
 GLOBE/COM: 68, 108-109
 Goldblatt, David: 61
 Goldman Sachs: 38

Gouvernance internationale des pêches : 44-45

Grande-Bretagne : 93, 104

Gurria, Angel : 117

H

Hajnal, Peter I. : 93

Halifax : 108

Health 20 (H-20) : 82

Heinbecker, Paul : 30, 112-114

Held, David : 61

Helleiner, Gerry : 64-65, 128

Hormats, Robert : 37

I

Inde : 12, 26, 63, 73, 80, 82, 92, 104, 109, 113, 116, 126

Indiens : 9

Indonésie : 9, 12, 81

Institut pour l'environnement de Stockholm : 118

International Crisis Group : 41

Internet : 9

IRA : 10

Irak : 48, 81, 101, 112

Iran : 87, 104, 112

Iraq : 53

Islam : 51

Italie : 11-12, 26

J

James, Paul : 29

Japon : 11-12, 62

Jordanie : 45

K

Kapila, Mukesh : 112, 114

Kaul, Inge : 47, 73, 114

King, Mervyn : 19

Kippour : 93

Koweït : 10

Kyoto, accords : 28, 52, 80, 100, 108-109

L

L-14 : 115-118, 120-121

L-20 : 12, 14, 17, 19, 23, 25-35, 37, 39, 41-51, 54-56, 58-60, 62, 64-69, 72, 77, 79-89, 91-95, 97-98, 101-103, 105-111, 113-115, 121-122, 124-130

Lagos, Ricardo : 118

Lamy, Pascal : 20

Langdon Hall : 117

Lawrence Livermore National Laboratory's Centre for Global Strategic Research : 46-47, 56-57

LICUS : 70

Londres : 10, 108

M

Maastricht : 49-50, 70, 73-75, 78, 93, 106

MacMillan, Margaret : 78

Maladies infectieuses : 11, 33, 40

Malone, David : 97

Manhattan : 10

Martin, Paul : 10-15, 17, 23-25, 27, 37, 39, 45-46, 59-61, 64, 77-78, 91, 97, 105, 108, 111, 115, 120, 125

Maxwell, Simon : 118

McGrew, Anthony : 61

Mexico : 35, 61-62, 105-106, 109

Mexique : 12, 104, 116

Mogadiscio : 10

Mondialisation : 10, 15

Moyen-Orient : 116

Mur de Berlin : 9

N

Najam, Adil : 112, 114

Nations unies : 12-13, 16-18, 26, 29-30, 37, 40-42, 57, 62, 68-69, 78, 80, 83-84, 92-93, 98, 100-101, 112, 119, 122, 127

Négociations commerciales : 25

New York : 32-33, 54, 61, 77-80, 83, 95, 101, 120

Nigeria: 80, 103-104, 116, 127

O

O'Neil, Maureen: 113

O'Neill, Jim: 37

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD): 40-42, 49, 83, 112

OCDE: 44, 79, 116-117

Oldham, Geoffrey: 113

OPEP: 86

Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture: 34, 42, 96-98, 105

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord: 57

Organisation mondiale de la Santé: 28, 34, 42, 94, 96-98

Organisation mondiale du commerce: 16, 20, 42, 74, 105-106

Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle: 75

Organisations non gouvernementales (ONG): 66-67

Ottawa I: 23, 27, 30-31, 42, 54, 61-62, 64, 67, 79, 85, 92, 100-101, 110

Oxford: 32, 61, 67, 103, 105

P

Palo Alto: 43

Pandémies: 42

Paris: 117

Parson, Ted: 116

Parti Libéral du Canada: 14

Partnership 21 (P21): 37

Paul, James: 69

Petra: 45-46, 55, 70, 103, 110

Politiques de la croissance: 13

Pologne: 104

Porton Rico: 107

Princeton: 34, 46-47, 49, 55, 68, 70-71, 81, 93, 101, 104, 108

Processus d'Helsinki: 38

Proche-Orient: 44

Program on Energy and Sustainable Development: 28

Protocole de Montréal: 120

R

Rajan, Raghuram: 19

Rambouillet: 93, 107

Rice: 54

Rischard, Jean-François: 89

Rosenau, James: 15, 60

Rossi, Vanessa: 95

Royaume-Uni: 11-12

Rozental, Andres: 112

Rumsdeld: 54

Russie: 9, 12, 81, 104, 107, 126

Rwanda: 10, 29

S

Sachs, Jeffrey: 40

Sagasti, Francisco: 71-72, 112-114

Saint-Petersbourg: 109

Samuelson, Paul: 71

San José: 33, 55, 67, 73, 77-78, 83, 94

Santé: 11, 29, 39

Schwab, Klaus: 37

Science et technologie de développement: 49, 73-74

Scowcroft, Brent: 39

Sécurité énergétique: 33, 43-44, 50

Seekins, Sandra: 123

Sewell, John: 111

Sierra Leone: 62

Singapour: 19

Slaughter, Anne-Marie: 88-89, 110, 112-114, 130

Smith, Gordon: 10-14, 17, 22, 25, 61, 64-65, 91, 100

Somalie: 10

Sommet mondial de l'ONU: 17

Sommet mondial: 41

Srebrenica: 10

Stanford: 83, 86-87

Stratégie de sécurité nationale: 52-53

Summers, Lawrence: 12-13

T

Talibans: 51-52

Terrorisme: 10-11, 34-35, 39-40, 43, 46, 50

Thaïlande: 9

Tokyo: 41, 109

Toronto: 117

Traité AMB: 52

Traité de Moscou: 53

Traité sur le climat: 28

Tribunal pénal international: 52

Trudeau, Pierre: 107

Truman, E.M.: 20

Turquie: 9, 12, 81, 104

Tussey, Diana: 27

U

Union africaine: 103

Union européenne (EU): 12-13, 20, 80-81, 113

Union mondiale pour la nature (IUCN): 118-119

Université Qinghua: 116

Université Stanford: 43

V

Victor, David: 28, 113-114, 116

Victoria: 44, 62, 106

W

Walker, John: 95

Washington: 47, 52, 57, 65, 78, 82, 101, 104-106

Waterloo: 23, 25-26, 41, 54, 61-62, 66, 92

Wirth, Timothy E.: 118

Wolfowitz, Paul: 20-21

Woodrow Wilson School of International Affairs: 47

Woods, Ngaire: 28

World Trade Center: 51

Y

Yougoslavie: 69

Z

Zimbabwe: 62

Zurn, Michael: 63, 68, 128